

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**JATKUVAN NEUVOTTELUN PERIAATE – AVAIMET PAREMPAAN
VUOROVAIKUTUKSEEN**

Diplomityö

Majuri
Juha Kivelä

Yleisesikuntaupseerikurssi 56
Rajavartiolinja

Heinäkuu 2013

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Yleisesikuntaupseerikurssi 56	Linja Rajavartiolinja
Tekijä Majuri Juha Kivelä	
Diplomityön nimi Jatkuvan neuvottelun periaate – avaimet parempaan vuorovaikutukseen	
Oppiaine, johon työ liittyy Johtaminen	Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulun kurssikirjasto
Aika Heinäkuu 2013	Tekstisivuja 100 Liitesivuja 4
<p>TIIVISTELMÄ</p> <p>Rajavartiolaitoksen monipuolinen tehtäväkenttä sekä koko valtakunnan alueelle ulottuva haastava toimintaympäristö yhdistettynä laajaan henkilöstörakenteeseen edellyttävät palvelussuhteen ehdoilta paljon. Rajavartiolaitoksessa työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välistä vuorovaikutussuhdetta ja sen lopputuotteena syntyviä virastokohtaisia palvelussuhteen ehtoja on avoimesti kritisoitu. Vuorovaikutussuhteen kehittäminen on kuitenkin yhteisesti koettu tärkeäksi ja ratkaisua ongelmiin on haettu viraston ulkopuolisellakin avulla. Yhdeksi keinoksi neuvottelu- ja sopimustoiminnan kehittämiseksi on usein mainittu jatkuvan neuvottelun periaate. Jatkuvan neuvottelun periaate on käsitteenä epäselvä, eikä sitä ole aikaisemmin määritetty tarkkarajaisesti.</p> <p>Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää fenomenografisen tutkimusmetodin avulla Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten käsitykset paikallisesta sopimisesta ja jatkuvan neuvottelun periaatteesta sekä tuottaa vuorovaikutussuhteen ongelmia ja kehittämismahdollisuuksia analysoimalla toimenpidesuosituksia Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoiminnan kehittämiseksi. Tutkittavan ilmiön selvittämistä tukemaan muodostetaan tutkimuksen lähtökohdaksi paikallisen sopimisen teoreettinen viitekehys. Tärkeimpänä tutkimusaineiston hankintamenetelmänä on teemahaastattelu.</p> <p>Tutkimuksen mukaan Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolet ymmärtävät jatkuvan neuvottelun periaatteen osapuolten välisenä aktiivisena vuorovaikutussuhteena, jonka painopiste on varsinaisten virkaehtosopimusneuvotteluiden ulkopuolella. Periaatteen avulla valmistaudutaan varsinaisiin virkaehtosopimusneuvotteluihin sekä parannetaan virkaehtosopimukseen liittyvää soveltamis- ja tulkintamenettelyä. Tutkimus osoittaa, että käsitykset jatkuvan</p>	

neuvottelun periaatteen taustalla olevasta paikallisen sopimisen kokonaisuudesta vaihtelevat.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että keskeisimmät vuorovaikutussuhteen ongelmat liittyvät neuvotteluosapuolten resursseihin ja tavoiteasetteluun. Neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvä osaaminen, sotilaallinen linjaorganisaatio sekä osapuolten välinen luottamus ovat muut ongelmakokonaisuudet. Osapuolet näkevät ongelmiin liittyvinä kehittämismahdollisuuksina säännöllisen vuorovaikutussuhteen, joka perustuu aktiiviseen työryhmätyöskentelyyn, tapaamiseen sekä yhteisiin toimintamuotoihin. Esimerkkeinä ovat koulutus, työryhmätyöskentely ja tiedottaminen. Kehittämismahdollisuudeksi nähdään myös uudet avoimemmat ja vapaamuotoisemmat yhteistyömuodot.

Tutkimuksen tuloksena syntyi kolme toimenpidesuositusta, jotka käsittelevät aktiivista ja säännöllistä vuorovaikutusta, yhteisiä toimintamuotoja sekä avointa ja tasavertaista ilmapiiriä. Toimenpidesuositusten perusteella voidaan todeta neuvotteluosapuolten määrittämän jatkuvan neuvottelun periaatteen tukevan neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvän vuorovaikutussuhteen kehittämistä. Neuvotteluosapuolilla on kaikki jatkuvan neuvottelun periaatteen elementit käsissään ja kehittämisen edellytyksenä onkin osapuolten välinen yhteinen tavoiteasettelu ja tahtotila.

AVAINSANAT

Paikallinen sopiminen, jatkuvan neuvottelun periaate, virkaehtosopimus, palvelussuhteen ehdot, neuvottelu- ja sopimustoiminta, vuorovaikutus, fenomenografia.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	7
2	PAIKALLINEN SOPIMINEN MONIPUOLISESSA VALTION VIRASTOSSA	11
2.1	Paikallinen sopiminen valtiosektorilla	11
2.2	Paikallinen sopiminen Rajavartiolaitoksessa	13
2.2.1	Paikallisesti sovittavat asiat.....	13
2.2.2	Paikalliseen sopimiseen liittyvät prosessit	15
2.3	Neuvotteluosapuolet.....	17
2.4	Rajavartiolaitos paikallisen sopimisen ympäristönä	18
2.4.1	Tehtävät ja organisaatio.....	18
2.4.2	Neuvottelu- ja sopimusympäristö.....	20
2.5	Yhteenvedo tutkimuksen lähtökohdista	21
3	TUTKIMUSMETODOLOGIA JA TUTKIMUSKYSYMYKSET	25
3.1	Tutkimusmetodi.....	25
3.2	Tutkimuskysymykset.....	26
3.3	Neuvotteluosapuolten käsityksen muodostuminen	31
4	TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	33
4.1	Aineiston kerääminen ja kohdejoukko	35
4.1.1	Menetelmänä teemahaastattelu.....	36
4.1.2	Haastattelujen toteuttaminen	37
4.2	Haastatteluaineiston analyysi	39
5	JATKUVAN NEUVOTTELUN PERIAATE	43
5.1	Paikallinen sopiminen jatkuvan neuvottelun periaatteen perustana	43
5.1.1	Virastotason sopimista.....	44

5.1.2	Hallintoyksikkötason sopimista	48
5.1.3	Kiellettyä toimintaa	52
5.1.4	Yhteenvedo.....	53
5.2	Jatkuvan neuvottelun periaate	54
5.2.1	Aktiivista osapuolten välistä työskentelyä	55
5.2.2	Jatkovaa yhteydenpitoa	59
5.2.3	Valmistelua, kehittämistä ja seuranta	61
5.2.4	Rakentavasti yhteisiin tavoitteisiin.....	64
5.2.5	Yhteenvedo.....	65
6	VUOROVAIKUTUKSEN KEHITTÄMINEN	67
6.1	Ongelmat vuorovaikutussuhteessa	67
6.1.1	Prosessi-ongelmat	68
6.1.2	Osaaminen ja resurssit.....	70
6.1.3	Sotilaallinen linjaorganisaatio	73
6.1.4	Osapuolten välinen luottamus	74
6.1.5	Yhteenvedo.....	75
6.2	Mahdollisuudet vuorovaikutuksen kehittämiseen.....	77
6.2.1	Vuorovaikutuksen eri muodot.....	78
6.2.2	Osaamisen kehittäminen.....	82
6.2.3	Neuvotteluosapuolten väliset suhteet	85
6.2.4	Yhteenvedo.....	88
7	JATKUVAN NEUVOTTELUN PERIAATE AVAIMENA PAREMPAAN VUOROVAIKUTUKSEEN	90
7.1	Aktiivinen ja säännöllinen vuorovaikutus.....	91
7.2	Yhteiset toimintamuodot	92

	III
7.3 Avoin ja tasavertainen ilmapiiri	94
8 POHDINTA	95
 LÄHTEET	 101
 LIITTEET	 107

KUVALUETTELO

Kuva 1. Tutkimuksen keskeisimmät käsitteet	23
Kuva 2. Tutkimuksen viitekehys	29
Kuva 3. Tutkimusprosessin eri vaiheet	34
Kuva 4. Paikalliseen sopimiseen liittyvät kuvauskategoriat	44
Kuva 5. Jatkuvan neuvottelun periaatteeseen liittyvät kuvauskategoriat	55
Kuva 6. Vuorovaikutussuhteen ongelmiin liittyvät kuvauskategoriat	68
Kuva 7. Vuorovaikutussuhteen kehittämiseen liittyvät kuvauskategoriat	78
Kuva 8. Neuvotteluosapuolten käsitys jatkuvan neuvottelun periaatteesta ja siihen läheisesti liittyvistä tekijöistä	91

LYHENTEET

APTK	Allekirjoituspöytäkirja
JUKO	Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö ry
JHL	Julkisten ja hyvinvointialojen liitto ry
LMSOP	Luottamusmiessopimus
LRVLH	Laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005)
MPHL	Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto ry
MUUTTOSOP	Muuttosopimus
MVL	Merivartioliitto ry
PAK	Pysyväisasiakirja
Pardia	Palkansaajajärjestö Pardia ry
PL	Päällystöliitto ry
RTU	Rajaturvallisuusunioni ry
RVL	Rajavartiolaitos
RVLE	Rajavartiolaitoksen esikunta
RVLPI	Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmä
SKL	Suomen konepäällystöliitto ry
TAL	Työaikalaki (605/1996)

TARKVES	Tarkentava virkaehtosopimus
TAS	Työaikasopimus
TPA	Tasavallan presidentin asetus
TSValL	Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006)
UL	Upseeriliitto ry
VES	Virkaehtosopimus
VirkamL	Valtion virkamieslaki (750/1994)
VLomaL	Vuosilomalaki (162/2005)
VM	Valtiovarainministeriö
VMTL	Valtion työmarkkinalaitos
VVirkaehtosopimusA	Valtion virkaehtosopimusasetus (1203/1987)
VVirkaehtosopimusL	Valtion virkaehtosopimuslaki (664/1970)
VYTL	Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (651/1988)
YLVES 2010–2012	Valtion virka- ja työehtosopimus sopimuskaudelle 2010–2012, 28.3.2010
YTSOP	Yhteistoimintasopimus

JATKUVAN NEUVOTTELUN PERIAATE – AVAIMET PAREMPAAN VUOROVAIKUTUKSEEN

1 JOHDANTO

”Ei löydy mitä on jatkuvan neuvottelun periaate. Se on vain sanahelinää, joka tulee joka paikassa esille. Sen on joku jossain neuvottelupöydässä keksinyt joskus, että näin pitää toimia, mutta ei sitä kukaan ole tehnyt kaljaksi ja makkaraksi”

Palvelusuhteen ehtojen merkitystä organisaation toiminnan kannalta ei voi vähätellä. Voimassa olevat virkaehtosopimukset ovat vahvasti toimintaa ohjaavia normeja, joiden merkitys korostuu etenkin vaihtelevissa olosuhteissa ja tilanteissa operatiivisia tehtäviä toteuttavassa organisaatiossa. Ne syrjäyttävät niiden kanssa ristiriidassa olevat muut määräykset¹. Palvelusuhteen ehtojen merkitys vaihtelee näkökulmasta riippuen. Työntekijän ja työntekijöiden näkökulmasta katsottuna palvelussuhteen ehdot muodostavat yhteiset työelämän pelisäännöt sekä pohjan työnantajan ja työntekijöiden väliselle yhteistyölle. Pelkästään työntekijöiden näkökulmasta katsottuna palvelussuhteen ehdot ovat yhtenä esimerkkinä suojakeino työntekijän yksipuoliselta mielivallalta. Toisaalta työnantajan kannalta katsottuna toimivat palvelussuhteen ehdot ovat yksi osa työnantajan houkuttelevuutta ja kilpailukykyä työmarkkinoilla.

Rajavartiolaitos on yksi valtion virastoista, joka on määritetty virastotason neuvotteluviranomaiseksi². Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten välisen neuvottelu- ja sopimustoiminnan lopputuloksena ovat virastokohtaiset palvelussuhteen ehdot, joiden tulisi vastata mahdollisimman hyvin virastokohtaisiin erityispiirteisiin, joita ovat muun muassa monipuolinen tehtäväkenttä ja toimintaympäristö. Julkisuudessa oleva kuva Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja

¹ Koskinen S & Kulla H, 2009, s. 212.

² VM:n määräys n:o 2569/00.00.00/11.12.2009.

sopimustoiminnasta on kuitenkin ristiriitainen. Työnantajaa kohti on suunnattu vaatimuksia toiminnan kehittämiseksi pääsääntöisesti Rajavartiolaitoksessa edustettujen henkilöstöjärjestöjen taholta. Yksittäisissä tapauksissa kritiikkiä on esitetty myös valtion keskustasolla edustettujen henkilöstöjärjestöjen suunnasta³. Vuorovaikutussuhteen kehittämiseksi on tehty yhdessä töitä, jonka tuloksena on todettu työnantajan ja henkilöstöä edustavien järjestöjen välisen neuvottelutoiminnan ja siihen liittyvän yhteistoiminnan kehittämisen olevan tärkeää⁴.

Kehittämistarpeina ovat nousseet esille varsinaiset virkaehtosopimusneuvottelut ja niihin liittyvä neuvotteluprosessi sekä virkaehtosopimusneuvottelujen ulkopuolella tapahtuva sopimusten tulkinta ja soveltaminen. Palvelussuhteen ehtoihin liittyvä valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksen mukainen erimielisyysprosessi on ollut lähes jatkuvaa⁵, jonka seurauksena erimielisyyksien käsittely työtuomioistuintasollakin on ollut runsasta. Vuosien 2000–2010 työtuomioistuintilastoja tarkasteltaessa voidaan todeta, että Rajavartiolaitos on ollut eniten kanteen kohteena⁶.

Ratkaisuksi neuvottelutoiminnan ongelmiin on useassa eri yhteydessä esitetty jatkuvan neuvottelun periaatetta. Periaatteen sisältö on vaihdellut riippuen esittäjästä ja asiayhteydestä. Yhteistä ratkaisuvaatimuksille on ollut se, että jatkuvan neuvottelun periaatteen sisältöä ei ole kyetty tarkasti määrittelemään. Alussa esitetty tämän tutkimuksen haastatteluaineistosta poimittu kommentti jatkuvan neuvottelun periaatteesta kuvaa hyvin tutkimuksen lähtökohtatilannetta tutkittavana olevan ilmiön osalta. Jatkuvan neuvottelun periaate on ilmiö, josta puhutaan paljon, mutta johon ei suoraan löydy aikaisemmin tehtyä määritelmää. Tämä tutkimus keskittyy jatkuvan neuvottelun periaatteeseen ja mahdollisuuksiin hyödyntää sitä Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoiminnan kehittämisessä.

Paikallinen neuvottelu- ja sopimustoiminta muodostaa tämän tutkimuksen perustan. Paikallinen neuvottelu- ja sopimustoiminnan kokonaisuus voidaan rinnastaa paikallisen sopimisen käsitteeseen, joka on työmarkkinoilla muotoutunut kuvaamaan valtion virastoissa ja laitoksissa tapahtuvaa työnantajan ja henkilöstöä edustavien henkilöstöjärjestöjen välistä neuvottelu- ja sopimustoimintaa. Tässä tutkimuksessa tullaan selkeyden vuoksi käyttämään jatkossa termiä paikallinen sopiminen, kun puhutaan paikallisesta neuvottelu- ja sopimustoiminnasta.

³ Palola A, 2010, s. 6.

⁴ Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten yhteistyöryhmän muistio 8.2.2011.

⁵ Pääsopimuksen mukaisella erimielisyysprosessilla tarkoitetaan yleisesti valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksen (21.12.1993) 5 §:n mukaista prosessia, johon kuuluvat välitön neuvonpito, paikallisneuvottelut ja keskusneuvottelut.

⁶ Valtiotyönantaja 4/2010.

Tutkittavaa ilmiötä, jatkuvan neuvottelun periaatetta, lähestytään tässä tutkimuksessa Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten ilmiöstä muodostamien käsitysten avulla. Tutkimuksessa tarkastellaan ensin neuvotteluosapuolten käsityksiä paikallisesta sopimisesta ja jatkuvan neuvottelun periaatteesta, jonka jälkeen syvennytään osapuolten neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvässä vuorovaikutussuhteessa oleviin ongelmiin ja samaisen vuorovaikutussuhteen kehittämiseen. Neuvottelu- ja sopimustoiminnalle on tyypillistä, että neuvotteluosapuolten yhteisen käsityksen kautta saavutettu tahtotila on perustana asioiden eteenpäin viemiseksi ja lopullisen ratkaisun saavuttamiseksi. Neuvotteluosapuolten yhteiset käsitykset ovat pohjana tutkimuksen avulla saaduille havainnoille, joiden avulla on tavoitteena määrittää toimenpidesuosituksia Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoiminnan kehittämiseksi.

Kuten edellä on tuotu esille, tutkimuksen tarkoituksena on kuvata aikaisemmin määrittelemätöntä ilmiötä kohdehenkilöiden ilmiöstä ja ilmiöön keskeisesti liittyvistä asioista antamien käsitysten avulla. Tästä johtuen tutkimusmetodiksi on valittu fenomenografia. Fenomenografian tavoitteena on empiirisen tutkimuksen keinoin selittää kuinka kohdejoukko kokee, ymmärtää, havainnollistaa, ymmärtää ja käsitteellistää ympäröivän todellisuuden⁷. Fenomenografian keinoin saadaan esille käsitysten koko vaihtelukirjo, jonka avulla voidaan määrittää neuvotteluosapuolia yhdistävät käsitykset joita voidaan vahvistaa sekä ne neuvotteluosapuolia erottavat käsitykset, joihin on yhdessä mahdollista vaikuttaa.

Valittu tutkimusmetodi on määrittänyt myös tutkimusraportin rakenteen. Johdannon jälkeiset kolme ensimmäistä lukua muodostavat tutkimuksen teoreettisen taustan, tutkimusmetodologian sekä kuvaavat tutkimuksen empiirisen toteutuksen. Toisessa luvussa on määritetty voimassa olevan lainsäädännön ja sopimusten perusteella valtiosektorin paikallisen sopimisen kokonaisuus, joka samalla muodostaa tämän tutkimuksen käsitteellisen viitekehyksen. Luvussa on myös kuvattu paikallista sopimista Rajavartiolaitoksessa sekä virastoa neuvotteluympäristönä. Sijoittamalla tutkimuksen kannalta keskeinen luku poikkeuksellisesti ennen tutkimusmetodologiaa käsittelevää lukua, johdatetaan sillä lukija tutkimuksen kannalta keskeiseen kokonaisuuteen, jonka ympärille koko tutkimus rakentuu. Kolmas luku keskittyy tutkimustehtävään ja tutkimusongelmiin sekä fenomenografisen metodin käyttöön tässä tutkimuksessa. Neljännessä luvussa on kuvattu tutkimusaineiston hankinta sekä aineiston analyysiprosessin perusteet. Edellä mainituilla luvuilla sekä tutkijan teoreettisella perehtyneisyydellä tutkimusaiheeseen on luotu perusteet aineiston analyysille sekä johtopäätöksille seuraavissa neljässä luvussa. Viidennessä ja kuudennessa luvussa on analysoitu haastatteluaineisto tukeutuen tutkimuksen

⁷ Marton F, 1994, s. 4424

teoreettiseen osuuteen. Seitsemännessä luvussa on määritetty tutkimuksessa saatujen tulosten avulla toimenpidesuosituksia Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoiminnan kehittämiseksi keskittyen jatkuvan neuvottelun periaatteen kehittämiseen Rajavartiolaitoksessa. Tutkimusraportin kahdeksannessa luvussa tiivistetään tutkimuksen keskeisimmät johtopäätökset sekä arvioidaan mahdolliset jatkotutkimusaiheet.

2 PAIKALLINEN SOPIMINEN MONIPUOLISESSA VALTION VIRASTOSSA

2.1 Paikallinen sopiminen valtiosektorilla

Paikallinen sopiminen on määritetty valtiosektorilla lain tai voimassa olevan virka- tai työehtosopimuksen valtuutukseen perustuvaksi sopimiseksi virasto- ja työpaikkatason palvelussuhteen ehdoista⁸. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että tasoja ja toimijoita, joilla paikallista sopimista valtiosektorilla tapahtuu, on useita. Paikallista sopimista voi näin ollen tapahtua keskitetysti virastotasolla, kuten esimerkiksi Rajavartiolaitoksen esikunnan ja asianosaisten henkilöstöjärjestöjen toimesta tai sitten työpistetasolla virkamiehen ja esimiehen välillä.

Paikallinen sopiminen voidaan ymmärtää myös laajan tai suppean määritelmän kautta. Suppealla määritelmällä tarkoitetaan mahdollisuutta sopia paikallisella tasolla toisin, kuin keskustason virkaehtosopimuksessa määrätään tai keskustason virkaehtosopimuksissa olevia määräyksiä sopia tietyistä asioista paikallisella tasolla. Paikallinen sopiminen laajan käsitteen mukaan sisältää edellä esitetyt suppean käsitteen määritelmät sekä lisäksi kaiken muun keskustason ulkopuolella tapahtuvan työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välisen palvelussuhteen ehtojen määrittämisen⁹. Laaja käsite sisältää näin ollen edellä mainitun eri organisaatiotasoilla tapahtuvan paikallisen sopimisen lisäksi kaikki ne mahdolliset sopimisen muodot, jotka virkaehtosopimusjärjestelmä tuntee. On katsottu, että paikallinen sopiminen laajan käsitteen mukaisesti sisältää virkaehtosopimuksen antaman valtuutuksen lisäksi myös lakien ja normaalin sopimusautonomian antamat valtuudet¹⁰.

Perusteet paikalliselle sopimiselle tulevat lähtökohtaisesti laista tai voimassa olevasta keskustason virka- tai työehtosopimuksesta. Toiminnan perustan määrittävät valtion virkaehtosopimuslaki ja valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus. Paikallisen sopimisen kannalta merkittävimmät perusteet ovat virkaehtosopimuslain 1 ja 2 luvussa, joissa on rajattu sopimisen ulkopuolelle ne asiat joista ei ylipäättänsä voida virkaehtosopimuksella sopia¹¹, määritetty perusteet neuvotteluosapuolten määräämiselle ja annettu valtuus valtion neuvotteluviranomai-

⁸ Kairinen M, Uhmavaara H, Murto J, Arvidsson P, 2008, s.99.

⁹ Ibid. ja Kairinen M, Uhmavaara H, Murto J, 2008, s. 17.

¹⁰ Kairinen M, Uhmavaara H, Murto J, 2008, s. 17.

¹¹ Kts. VVirkaehtosopimusL, 2 § 3 mom.

selle määrätä hallinnonalan neuvotteluviranomaisen käymään omalta osaltaan virkaehtosopimusneuvotteluja sekä tekemään tarvittaessa tarkentavan virkaehtosopimuksen¹².

Kulloinkin voimassa oleva keskustason virkaehtosopimus antaa valtuudet ja määrittää perusteet paikalliselle sopimiselle virastotasolla. Keskustason sopimuksessa voidaan rajoittaa muun muassa sopimusten kustannusvaikutuksia tai asiakokonaisuuksia joista ei voi poiketa virastokohtaisella tarkentavalla virkaehtosopimuksella¹³. Keskeinen paikallisen sopimisen prosesseihin liittyvä virkaehtosopimus on virkaehtosopimusasioiden pääsopimus, jossa on määritetty paikalliseen sopimiseen liittyviä perustoimintoja. Sopimuksessa on määritetty edellytykset varsinaisten virkaehtosopimusneuvottelujen käymiselle, sopimusten soveltamisohjeiden antamiselle sekä perusteet neuvotteluille soveltamiserimielisyystilanteissa¹⁴. Perusteita paikalliseen sopimiseen voi tulla lisäksi erityislainsäädännön valtuuttamana. Yhtenä esimerkkinä on vuosilomalaki, joka sisältää mahdollisuuksia yksilötason paikalliseen sopimiseen¹⁵.

Yhteenvedona voidaan todeta, että viraston palvelussuhteen ehtojen perusrunko muodostuu valtion keskustasolla sovituista virkaehtosopimuksista, joita täydentävät paikallisen sopimisen lopputuotteena tulevat virastokohtaiset palvelussuhteen ehdot, jotka muodostuvat virastokohtaisista tarkentavista virkaehtosopimuksista sekä viraston työnantajan antamista, tarkentaviin virkaehtosopimukseen liittyvistä, soveltamisohjeista ja -määräyksistä. Taso, missä paikallista sopimista valtiosektorilla lähtökohtaisesti tapahtuu, on virastotaso. Työpistekohtaista sopimista ei tapahdu samassa tarkoituksessa kuin yksityisellä sektorilla, jossa paikallinen sopiminen voidaan pelkistetysti mieltää yritys- tai työpistekohtaiseksi neuvottelu- ja sopimustoiminnaksi.

¹² VVirkaehtosopimusL, 2 ja 3 §. Sopia ei saa: 1) virkaan vaadittavista kelpoisuusehdoista, virkaylennysperusteista, virkamiehen velvollisuuksista, kurinpidosta eikä ulkomaanedustuksen virkamiehille maksettavista paikallisista erikoisolosuhteista aiheutuvista lisistä ja korvauksista; 2) eläkkeistä, perhe-eläkkeistä tai niihin verrattavista muista eduista, virkasuhdeasuntojen vuokrien määrästä tai valtion muun omaisuuden käyttämisestä lukuun ottamatta työnantajan ja virkamiesten välisessä yhteistoimintatehtävässä toimivan henkilön työtiloja ja työvälineitä; eikä 3) niistä asioista, joista työehtosopimuksilla ei voida työntekijöiden osalta sopia.

¹³ YLVES 2010–2012, 12 § 4 mom.

¹⁴ Valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus 21.12.1993 2–6 §.

¹⁵ VLomaL 18 § ja 27 §. Vuosilomalain perusteella työnantaja ja työntekijä voivat sopia keskenään työntekijän vuosilomaetuuden siirtämisestä uuteen työsuhteeseen sekä vuosiloman säästämisestä.

2.2 Paikallinen sopiminen Rajavartiolaitoksessa

2.2.1 Paikallisesti sovittavat asiat

Valtion virastoissa paikallisesti sovittavissa olevat asiat määrittävät luonnollisesti lähtökohdat työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen väliselle neuvottelu- ja sopimustoiminnalle sekä osittain muullekin vuorovaikutukselle. Paikallisesta sopimisesta tulee tässä yhteydessä erottaa paikallisen yhteistoiminnan kokonaisuus, joka voidaan ymmärtää kaikkena virasto- tai työpaikkatason yhteistyönä ja -toimintana työnantajan ja henkilöstön tai henkilöstön osan välillä¹⁶.

Paikallista sopimista on valtiosektorilla jäsennetty laajan käsitteen mukaisesti seuraavilla ryhmillä¹⁷, joiden avulla on tässä tutkimuksessa muodostettu Rajavartiolaitoksessa paikallisesti sovittavat asiat. Jäsentelyssä ei oteta kantaa organisaation tasoon, missä paikallista sopimista tapahtuu.

1. Virastokohtaiset tarkentavat virkaehtosopimukset ja virastokohtaiset työehtosopimukset
2. Muu virka- ja työehtosopimukseen perustuva sopiminen
3. Valtion yhteistoimintalain mukaan tapahtuva sopiminen
4. Yksilötason sopiminen

Rajavartiolaitoksessa virkaehtosopimuslain 3 §:n mukaiset tarkentavat virkaehtosopimukset ovat keskeinen paikallisen sopimisen muoto. Tarkentavia virkaehtosopimuksia ovat Rajavartiolaitoksen työaikasopimus, sopimus Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmästä sekä sopimus muutto- ja siirtokustannusten korvaamisesta¹⁸. Tarkentavat virkaehtosopimukset ovat myös niitä, joihin liittyy suurin osa soveltamiserimielisyyksistä ja haasteista työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen väliselle yhteistyölle. Rajavartiolaitoksessa ei ole yhtään työ sopimussuh- teista työntekijää, joten virastokohtaisia työehtosopimuksia ei ole tehty.

¹⁶ Paikallisen sopimisen ja yhteistyön lisääminen valtionhallinnossa. Työryhmämuistioita 5/2006, s. 17.

¹⁷ Kairinen M, Uhmavaara H, Murto J, Arvidsson P, 2008, s. 99.

¹⁸ TARKVES RVLTA 29.12.2002 (VM 4.3.2003), RVLJTARKVES 22.4.2005 (VM 3.5.2005), TARKVES MUUTTOSOP 29.11.2002 (VM 4.3.2003).

Tarkentavien virkaehtosopimusten kanssa samantasoisia sopimuksia Rajavartiolaitoksessa ovat myös valtion yleisen luottamusmiessopimuksen¹⁹ valtuuttamana sovittu luottamusmiessopimus sekä yhteistoimintalain²⁰ mukainen yhteistoimintasopimus ja työsuojelun valvontalain²¹ mukainen työsuojelun yhteistoimintasopimus. Paikallisen sopimisen kannalta merkittävien edellä mainituista sopimuksista on luottamusmiessopimus, jossa määritetään Rajavartiolaitoksen virkamiehiä edustavat henkilöstöjärjestöt, henkilöstön edustajien konkreettinen määrä sekä oikeus luottamusmiestehtäviin liittyvään työajan käyttöön²².

Muu virkaehtosopimukseen perustuva sopiminen on Rajavartiolaitoksessa vähäistä. Muulla sopimisella tarkoitetaan yksinkertaistettuna keskus- tai virastotason virkaehtosopimukseen sisältyviä sopimusmääräyksiä, jotka antavat virastossa työnantajan edustajalle mahdollisuuden sopia henkilöstön edustajan kanssa useamman kuin yhden henkilön palvelusuhteen yksittäisistä ehdoista²³. Yksi esimerkki edellä mainitusta sopimisesta on Rajavartiolaitoksen työaikasopimuksessa oleva tasoitusvapaajärjestelmä, jota koskevassa sopimusmääräyksessä on annettu hallintoyksikön päällikölle työnantajan edustajana oikeus sopia henkilöstön edustajan kanssa tasoitusvapaajärjestelmän käyttöönotosta sekä toiminnallisesta tarpeesta ja käyttöperiaatteista²⁴. Tasoitusvapaajärjestelmä sisältää myös tiettyjä yksilötasoiseen sopimiseen liittyviä elementtejä, sen käyttöönoton edellyttäessä hallintoyksikkötasoisien sopimisen lisäksi virkamiehen ja työnantajan välistä sopimusta. Kyseisen sopimusmääräyksen käyttö on ollut kuitenkin Rajavartiolaitoksessa vähäistä.

Yhteistoimintalain mukainen sopiminen tarkoittaa käytännössä lain 7 ja 15 §:ssä määritettyjä asioita²⁵. Lain 7 §:ssä määritetyt asiat konkretisoituvat Rajavartiolaitoksessa pääsääntöisesti virkamiesten siirtovelvollisuuteen perustuvien siirtojen yhteydessä käydyissä työnantajan ja virkamiehen välisissä yhteistoimintamenettelyissä. Rajavartiolaitoksen organisaatiossa viime vuosina tapahtuva kehittäminen, jossa on muun muassa lakkautettu toimipisteitä, on tosin lisännyt säännöksen mukaisten asioiden käsittelyä työnantajan ja henkilöstön edustajien välillä. Käytännössä vuoropuhelu yhteistoimintalain mukaisista yksilötason ulkopuolelle jäävistä asioista käydään eri tasoilla Rajavartiolaitoksen organisaatiossa olevissa yhteistoimintalauta-

¹⁹ YLVES 2010–2012, liite 2, 3 §.

²⁰ VYTL 15 §.

²¹ TSValL 23 §.

²² TARKVES LMSOP 13.12.2004, liite.

²³ Kairinen M, Uhmavaara H, Murto J, Arvidsson P, 2008, s.101.

²⁴ TARKVES RVLTA 29.12.2002 (VM 4.3.2003), 5 §.

²⁵ VYTL 7 ja 15 §.

kunnissa²⁶. Yhteistoimintalain 7 §:ään liittyviä sopimuksia ei ole Rajavartiolaitoksessa lähi-vuosina tehty.

Yksilötasoisella sopimisella tarkoitetaan virkamieslain 44 §:n mukaisia virkasopimuksia yksittäisen virkamiehen palvelussuhteen ehdoista tai erityislainsäädännön mahdollistamaa sopimista palvelussuhteen ehdoista yksilötasolla²⁷. Virkasopimusten sisältöä rajoittavat samat virkaehtosopimuslaissa mainitut tekijät²⁸ kuin varsinaisia virkaehtosopimuksiakin. Lisäksi on kiellettyä sopia virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelussuhteen ehtoja huonommista ehdoista. Virkasopimusten käyttö on ollut Rajavartiolaitoksessa vähäistä. Erityislainsäädännön perusteella keskeisimmät sovittavat yksilötasoiset palvelussuhteen ehdot tulevat vuosilomalaista ja työaikalaista²⁹. Vuosilomalain mukaiset sopimismahdollisuudet on valtiolla sovittu myös vuosilomasta tehdyssä virka- ja työehtosopimuksessa. Näitä vuosilomalain mahdollisuuksia käytetään myös Rajavartiolaitoksessa aktiivisesti. Rajavartiolaitos on rajattu työaikalain soveltamisalan ulkopuolelle³⁰, joten sieltä tulevat yksilötasoiset sopimismahdollisuudet eivät ole Rajavartiolaitoksessa mahdollisia.

2.2.2 Paikalliseen sopimiseen liittyvät prosessit

Kuten aikaisemmin todettiin, valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus määrittää tiettyjä prosesseja liittyen paikalliseen sopimiseen. Näitä prosesseja ovat varsinaiset sopimusneuvottelut, työnantajan soveltamisohjeiden ja -määräysten antaminen työnantajan tulkintaetuoikeuden³¹ perusteella ja pääsopimuksen mukainen erimielisyysprosessi³².

Varsinaisten sopimusneuvotteluiden tarkoituksena on määrittää sopimustasoisien palvelussuhteen ehtojen sisältö. Tarkentavista virkaehtosopimuksista käytävät neuvottelut edellyttävät aina keskustason antamaa valtuutusta³³. Sopimusneuvotteluina voidaan myös pitää esimerkiksi valtion yleisen luottamusmiessopimuksen mukaisia sopimusneuvotteluita³⁴ viraston omasta luottamusmiessopimuksesta. Sopimusneuvotteluprosessi on neuvottelu- ja sopimustoiminnan

²⁶ TARKVES YTSOP 13.12.2004.

²⁷ VirkamL 44 §.

²⁸ Kts. VVirkaehtosopimusL 2 § 3 mom.

²⁹ VLomaL 17§ ja 28 § ja TAL 5, 10, 12, 13 ja 15 §.

³⁰ TAL 2 § 1 mom. 10 k.

³¹ Työnantajan tulkintaetuoikeudella tarkoitetaan direktio-oikeudesta johdettua etuoikeutta tulkita kaikkia palvelussuhdetta ja palvelussuhteen ehtoja koskevia normeja. Direktio-oikeudella tarkoitetaan pelkistetyksi oikeutta johtaa ja valvoa työn tekemistä.

³² Valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus 21.12.1993 5 §.

³³ VVirkaehtosopimusL 3 § 4 mom.

³⁴ YLVES 2010–2012, liite 2, 3 §.

keskeisin prosessi, johon valmistautuminen ja jonka jälkeinen aika ovat neuvotteluosapuolten toiminnan kannalta tärkeitä. Sopimusneuvotteluprosessiin valmistautuminen ja sopimuskauden aikainen virkaehtosopimusten tulkinta ja soveltaminen edellyttävät neuvotteluosapuolilta aktiivista vuorovaikutusta, koska varsinaisiin virkaehtosopimusneuvotteluihin varattu aika on käytännön syistä johtuen lyhyt.

Valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksen mukaisesti viraston työnantajan edustajan on neuvoteltava henkilöstöjärjestöjen kanssa ennen virkaehtosopimukseen liittyvien soveltamisohjeiden ja -määräysten antamista³⁵. Velvoitetta voidaan pitää keskeisenä paikallisen sopimisen kannalta, koska sopimukseen liittyvät soveltamisohjeet ja -määräykset määrittävät konkreettisia toimintaohjeita esimerkiksi työaikasopimukseen liittyen ja vaikuttavat näin ollen suoraan organisaation toimintaan. Työnantajan oikeus antaa sopimukseen liittyviä soveltamisohjeita ja -määräyksiä perustuu edellä mainittuun työnantajan tulkintaetuoikeuteen. Soveltamisohjeista ja -määräyksistä käytävien neuvottelujen tuloksena syntyvät asiakirjat eivät ole neuvotteluista huolimatta sopimuksia, vaan työnantajan yksipuolisesti antamia ohjeita ja määräyksiä, joita voidaan kuitenkin pitää selkeästi palvelussuhteen ehtoina. Huolimatta työnantajan yksipuolisesta määräämisoikeudesta, asioiden yhteinen käsittely ja sitä kautta tullut osapuolten välinen yhteisymmärrys käsiteltävästä asiasta edistää asioiden käytännön toteuttamista.

Pääsopimuksen mukaisen erimielisyysprosessin pääasiallisena tarkoituksena on selvittää työnantajan ja virkamiesten välillä oleva tulkintaerimielisyys virkaehtosopimuksen tulkinnasta. Muina tarkoituksina ovat virkaehtosopimuksen pätevyyden, voimassaolon, sisällyksen tai laajuuden selvittäminen³⁶. Erimielisyysprosessin vaiheita Rajavartiolaitoksessa ovat välitön neuvonpito hallintoyksikkötasolla ja virastotason paikallisneuvottelu Rajavartiolaitoksen esikunnassa. Molempien vaiheiden osapuolina ovat käytännössä asianomainen työnantajan edustaja ja henkilöstöjärjestö. Erimielisyysprosessia ei voi pitää kiinteänä osana paikallisen sopimisen mekanismeja, vaan se on ennemminkin viimeinen ja äärimmäinen keino yrittää paikallisesti sopia virkaehtosopimuksen tulkinnasta syntynyt erimielisyys.

³⁵ Valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus 4 §.

³⁶ Valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus 5 §.

2.3 Neuvotteluosapuolet

Neuvotteluosapuolet ja osapuolten edustajat virastotasolla ovat tutkimuksen keskeisimmät toimijat paikallisen sopimisen kokonaisuudessa. Neuvotteluosapuolten edustajat ja heidän käsityksensä paikallisesta sopimisesta ja jatkuvan neuvottelun periaatteesta sekä osapuolten välisestä vuorovaikutussuhteesta muodostavat tämän tutkimuksen tärkeimmän aineistolähteen.

Perusteet virastotason neuvotteluosapuolten määrittämiselle tulevat virkaehtosopimuslaista ja valtion yleisestä luottamusmiessopimuksesta³⁷. Keskustasolla valtiotyönantajan edustaja määrätään asetuksella³⁸. Virkaehtosopimusasetuksen mukaisesti valtion neuvotteluviranomaisena on valtiovarainministeriö, missä käytännön neuvottelu- ja sopimustoiminnasta vastaa valtion työmarkkinalaitos³⁹. Virkamiehiä edustavan henkilöstöjärjestön määrääminen neuvotteluosapuoleksi keskus- ja virastotasolla perustuu tarkoituksenmukaisuusharkintaan, jossa merkittävimpänä vaikuttimena on henkilöstöjärjestön edustavuus, joka on suoraan yhteydessä järjestön jäsenmäärään. Muodollisena vaatimuksena henkilöstöjärjestölle on vaatimus yhdistyksen rekisteröimisestä. Lisäksi yhdistyksen varsinaisiin tehtäviin tulee kuulua virkamiesten virkasuhteisiin liittyvien etujen ajaminen⁴⁰.

Virkaehtosopimuslain mukaan valtion neuvotteluviranomainen määrää työnantajaa paikallisella tasolla edustavat neuvotteluviranomaiset. Rajavartiolaitoksen esikunta on määrätty hoitamaan hallinnonalan neuvotteluviranomaisen tehtäviä Rajavartiolaitoksen osalta⁴¹. Käytännön neuvottelutoiminnasta Rajavartiolaitoksen esikunnassa vastaa henkilöstöosastolle sijoitettu neuvottelupäällikkö, jota avustavat henkilöstöosaston palvelussuhdeyksikön virkamiehet.

Varsinaiset henkilöstöä edustavat henkilöstöjärjestöt ovat valtion keskustasollakin henkilöstöä edustavat JHL, JUKO ja PARDIA. Rajavartiolaitoksessa on tehty valtion yleisen luottamusmiessopimuksen valtuuttamana⁴² luottamusmiessopimus kuuden edellä mainittuihin keskustason virkamiesyhdistyksiin kuuluvan henkilöstöjärjestön kanssa. Virkamiehiä edustavat Jul-

³⁷ VVirkaehtosopimusL 3§ ja YLVES 2010–2012, liite 2.

³⁸ VVirkaehtosopimusA 1 §.

³⁹ http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/03_Valtion_tyomarkkinalaitos/index.jsp. Valtion työmarkkinalaitoksena toimiva valtiovarainministeriön henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto on valtion työnantaja- ja henkilöstöjohtamisen keskusyksikkö. VTML edustaa valtiotyönantajaa tulopoliittisissa neuvotteluissa ja niiden valmisteluissa, solmii valtion keskustason virka- ja työehtosopimukset sekä tukee ja ohjaa virastojen sopimus- ja muuta työnantajatoimintaa.

⁴⁰ Koskinen S & Kulla H, 2009, s.218.

⁴¹ VM:n määräys n:o 2569/00.00.00/11.12.2009.

⁴² YLVES 2010–2012, liite 2, 3§.

kisalan koulutettujen neuvottelujärjestö ry (JUKO)⁴³, Päälystöliitto ry (PL), Rajaturvallisuusunioni ry (RTU), Julkisten- ja hyvinvointialojen liitto ry (JHL), Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto ry (MPHL) ja Suomen konepäälystöliitto ry (SKL)⁴⁴.

Varsinainen neuvottelumandaatti Rajavartiolaitoksessa on aikaisemmin mainituilla kolmella keskusjärjestöllä, joita edustavat neuvottelu- ja sopimustoiminnassa edellä mainitut henkilöstöjärjestöt. Kaikki tarkentavat virkaehtosopimukset tehdään Rajavartiolaitoksen esikunnan, JHL:n, JUKO:n ja PARDIA:n välillä. Kun arvioidaan neuvottelu- ja sopimustoimintaa paikallisen sopimisen laajan käsitteen kautta, muodostavat luottamusmiestoimintaa hoitavat henkilöstöjärjestöt keskeisimmän jatkuvan neuvottelun periaatteeseen liittyvän vuorovaikutusosapuolen.

2.4 Rajavartiolaitos paikallisen sopimisen ympäristönä

2.4.1 Tehtävät ja organisaatio

Rajavartiolaitos on koko valtakunnan alueella toimiva sisäisen turvallisuuden viranomainen, jonka tärkein lakisääteinen tehtävä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen valtakunnan meri- ja maarajoilla kaikissa olosuhteissa. Laaja tehtäväkenttä sekä monipuolinen ja -alainen toimintaympäristö yhdistettynä korkeaan toimintavalmiuteen asettavat omat haasteensa palvelussuhteen ehtojen sisällölle, koska palvelussuhteen ehtojen on huomioitava työtehtävien asettamat vaatimukset säännöllisestä virastotyöstä aina korkeaa valmiutta edellyttäviin meripelastustehtäviin.

Rajavartiolaitoksen sotilaallisesti järjestetty organisaatio ei sinänsä tuo mitään poikkeuksellista neuvottelu- ja sopimustoimintaan. Sotilaskäskyasiat on asetuksella⁴⁵ rajattu hallinto- ja palvelussuhdeasioiden ulkopuolelle ja ne eivät lähtökohtaisesti vaikuta millään tavalla palvelussuhteen ehtojen määrittämiseen tai niiden tulkintaan ja soveltamiseen. Sotilaallinen linjaorganisaatio tuo asioiden käsittelyyn tiettyä johdonmukaisuutta ja toisaalta kankeutta, mutta mitään suoranaista vaikutusta ei voida todeta olevan.

⁴³ JUKO ry edustaa käytännössä Upseeriliittoon kuuluvia virkamiehiä ja Rajavartiolaitoksen korkeakoulutettuja siviilivirkamiehiä.

⁴⁴ 13.12.2004 TARKVES LMSOP.

⁴⁵ TPA rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista, sotilas- ja palvelusarvoista sekä tunnuskuvasta, ansiorististä ja ansiomitalista.

Rajavartiolaitos kuuluu valtionhallinnossa virkamiesmäärältään suurimpien virastojen joukkoon. Vuoden 2012 lopussa virastossa oli 2784 virkamiestä⁴⁶. Jos verrataan henkilöstörakennetta muihin valtion virastoihin, pois lukien puolustusvoimat, voidaan yhtenä erityspiirteenä pitää Rajavartiolaitoksen virkarakenteen jakautumista siviili- ja sotilasvirkoihin. Vaikka valtionhallintoon jo pitkään kuulunutta tuki- ja hallintopalvelujen ulkoistamista on toteutettu myös Rajavartiolaitoksessa, on siitä huolimatta viraston omien henkilöstö- ja tehtäväryhmien kirjo varsin laaja. Henkilöstöryhmiä on viisi⁴⁷ ja erilaisia tehtävänimikkeitä 213⁴⁸. Edellä mainitut tekijät ovat johtaneet myös siihen, että virkamiesten koulutustausta on monipuolinen aina tuki- ja hallintopalvelujen perustehtäviä hoitavien ammatillisista perusopinnoista Rajavartiolaitoksen tutkimustoiminnassa mukana olevan virkamiehen ylemmän korkeakoulututkinnon tieteelliseen jatkotutkintoon.

Laaja henkilöstö- ja tehtävarakenne aiheuttaa myös sen, että vaatimukset palvelussuhteen ehtoilte ovat monipuoliset. Palvelussuhteen ehtojen tulisi ottaa mahdollisimman tasapuolisesti huomioon eri henkilöstöryhmien ja tehtävien asettamat vaatimukset. Tällä hetkellä käytössä oleva tehtävän vaativuuteen sekä henkilökohtaiseen työsuoritukseen ja pätevyyyteen perustuva palkkausjärjestelmä on hyvä esimerkki sopimustasoisesta kokonaisuudesta, jossa edellä mainitut asiat on pyritty huomioimaan mahdollisimman hyvin.

Rajavartiolaitos on koko valtakunnan alueelle sijoittuva organisaatio, jossa hallintoyksikön päälliköllä alueellisena rajavartioviranomaisena on erittäin itsenäinen rooli oman yksikkönsä johtamisessa myös käytännön henkilöstöhallinnon osalta⁴⁹. Jokaisen hallintoyksikön esikunnassa on itsenäisen henkilöstöhallinnon mahdollistama organisaatio, joka omalta osaltaan tukee itsenäisen roolin vahvistumista. Kun tähän itsenäiseen ja vahvaan rooliin yhdistetään edellisessä kappaleessa esille otettu monipuolinen henkilöstö- ja tehtävarakenne sekä aikaisemmin esille tullut viraston keskitetty vastuu palvelussuhteen ehtojen määrittämisestä, nousee korostettuun asemaan Rajavartiolaitoksen esikunnasta hallintoyksikköjen suuntaan tapahtuva yhtenäinen ohjaus palvelussuhteen ehtojen osalta.

⁴⁶ Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 2012.

⁴⁷ Rajavartiolaitoksessa on viisi varsinaista henkilöstöryhmää, joita ovat upseerit, opistoupseerit, erikoisupseerit, rajavartijat ja siviilit.

⁴⁸ RVLPAK B1, liite 1.

⁴⁹ LRVLH 3 ja 4 §.

2.4.2 Neuvottelu- ja sopimusympäristö

Rajavartiolaitoksen sopimuskokonaisuus palvelussuhteen ehtojen osalta muodostuu keskustason virkaehtosopimuksista sekä Rajavartiolaitoksen tarkentavista virkaehtosopimuksista ja hallinnonalakohtaisista sopimuksista. Muusta valtionhallinnosta poikkeavia sopimuksia ovat käytännössä Rajavartiolaitoksen työaikasopimus ja muutto- ja siirtokustannusten korvaamista koskeva sopimus. Aiheellisesti vastaavat sopimukset löytyvät myös keskustason virkaehtosopimuksista, mutta Rajavartiolaitoksen toimintaan kuuluvat sotilaalliset harjoitukset, laivapalvelus ja osaltaan hyvinkin syrjäisellä seudulla sijaitsevat toimipisteet sekä virkamiesten siirtovelvollisuuteen liittyvät erityispiirteet⁵⁰ ovat johtaneet omien tarkentavien virkaehtosopimusten laadintaan. Merkittävä palvelussuhteen ehtojen määräytymiseen ja vaikuttava tekijä on tarkentavien virkaehtosopimusten ja hallinnonalakohtaisten sopimusten yhtenäisyys. Yhtenäisyydellä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että kaikki neuvottelu- ja sopimusosapuolina olevat henkilöstöjärjestöt ovat mukana sopimuksissa, eikä erillisiä järjestökohtaisia sopimuksia ole tehty. Tilanne tuo selkeyttä sopimuskokonaisuuteen sekä sopimusten tulkintaan ja soveltamiseen, mutta samalla haasteita sopimusneuvotteluihin kaikkien osapuolten intressien yhteensovittamiseksi.

Rajavartiolaitoksessa virkamiesten etua ajavat henkilöstöjärjestöt muodostavat varsin heterogeenisen kokonaisuuden. Järjestöt ovat pääosin muotoutuneet tietyn henkilöstöryhmän edustajaksi. Poikkeuksena voidaan pitää Rajaturvallisuusunionia, jonka jäsenistöön kuuluu kaikkien henkilöstöryhmien virkamiehiä, pääosan kuullessa kuitenkin rajavartijoiden henkilöstöryhmään. Edellä mainittu selkeärajaisuus yhdessä yhtenäisen sopimuskokonaisuuden kanssa muodostaa oman haasteensa kuuden eri osapuolen tavoitteiden yhteensovittamiselle neuvottelu- ja sopimustoiminnassa. Varsinaisissa virkaehtosopimusneuvotteluissa ei käytännössä riitä, että työnantaja ja kolme sopijaosapuolena olevaa keskusjärjestöä sovittavat tavoitteensa yhteen, vaan ennen sopimukseen pääsyä on sopijaosapuolten päästävä myös sisäisesti yhteisymmärrykseen tavoitteistaan. Kun arvioidaan esimerkiksi keskusjärjestö JHL:ön kuuluvia henkilöstöjärjestöjä ja heidän intressejään, niin tavoiteasettelulla on omat haasteensa⁵¹. Tämä tekijä heijastaa vaikutuksensa myös muuhun paikalliseen sopimiseen ja sitä kautta jatkuvan neuvottelun periaatteeseen. Järjestöt ovat myös jäsenmääriensä kannalta tarkasteltuna erilaisia. Suurimpana järjestönä Rajaturvallisuusunionilla on noin 2000 jäsentä, jolla se edustaa noin 70 %:a Rajavartiolaitoksen henkilöstöstä ja pienimpinä Maanpuolustuksen henkilökunta-

⁵⁰ kts. LRVLH 14 §.

⁵¹ Keskusjärjestö JHL:ön kuuluu Rajavartiolaitoksen henkilöstöjärjestöistä JHL ry ja Rajaturvallisuusunioni ry. Henkilöstöjärjestöt edustavat virkamiehiä kaikista Rajavartiolaitoksen henkilöstöryhmistä.

liitto ja Suomen konepääliittoliitto noin 70 jäsenellä. Järjestöjen tulee kuitenkin olla jäsenmäärästä riippumatta tasavertaisessa asemassa neuvottelu- ja sopimustoiminnassa.

Rajavartiolaitoksessa työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen väliseen paikalliseen sopimiseen liittyvään vuorovaikutukseen kuuluu tällä hetkellä kaksi virallistettua instituutiota. Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmän allekirjoituspöytäkirjassa on sovittu palkkausjärjestelmään liittyvistä arviointiryhmistä, joista neuvotteluosapuolten välisen vuorovaikutuksen muotona voidaan pitää Rajavartiolaitoksen palkkalautakuntaa. Palkkalautakunnan tehtävänä on arvioida tehtävien vaativuus Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmään kuuluvien mekanismien avulla ja käsitellä vuosittain työpaikkakohtaiset suoritusarviointitiedot sekä antaa niistä lausunto⁵². Toinen virallinen muoto on Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmään liittyvä sopimustoiminnan seurantaryhmä, jonka tehtävänä on palkkausjärjestelmän ja Rajavartiolaitoksen tarkentavan virkaehtosopimuksen seuranta ja kehittäminen sekä Rajavartiolaitoksen sopimusrakenteen kehittäminen⁵³.

Paikalliseen sopimiseen ei suoraan kuuluvana, mutta oleellisesti liittyvänä yhteistyön muotona voidaan myös pitää yhteistoimintalain⁵⁴ mukaista Rajavartiolaitoksen yhteistoimintalautakuntaa, joka on tärkeässä asemassa lain 7 §:n mukaisten asioiden tiedottamisessa henkilöstöjärjestöille.

Edellä mainittujen toimintojen lisäksi on tiedonkulun parantamiseksi Rajavartiolaitoksen johdolla järjestänyt ajankohtaistapaamisia henkilöstöjärjestöjen johdon kanssa. Vastaavia tapaamisia on järjestetty neuvottelupäällikön ja valtakunnallisten luottamusmiesten sekä hallintoyksiköiden päälliköiden ja hallintoyksikön luottamusmiesten välillä.

2.5 Yhteenveto tutkimuksen lähtökohdista

Virkaehtosopimusten sisältö sekä niiden tulkinta ja soveltaminen vaikuttavat suoraan Rajavartiolaitoksen ydintoimintojen⁵⁵ suorittamiseen ja sitä kautta toiminnan tuloksellisuuteen. Palvelusuhteen ehdoilla on myös vaikutusta organisaation pehmeämpiin toimintoihin, kuten esimerkiksi työhyvinvointiin ja työtyytyväisyyteen. Työnantajan toiminnan kannalta on tärkeää

⁵² RVLPTARKVES APTK 22.4.2005 (VM 3.5.2005), 5 §.

⁵³ RVLE:n ak n:o 1095/03/16.6.2010.

⁵⁴ VYTL 5 §.

⁵⁵ Rajavartiolaitokselle on määritelty kuusi ydintoimintoa: rajojen valvonta, rajatarkastukset, rikostorjunta, merialueen turvallisuus, kansainvälinen yhteistyö ja sotilaallinen maanpuolustus. <http://www.raja.fi/tehtavat> (katsottu 20.5.2013)

kehittää osaksi neuvottelu- ja sopimustoimintaa toimiva vuorovaikutussuhde ja siihen liittyvät mekanismit, joilla voidaan yhteistoiminnassa henkilöstöjärjestöjen kanssa ylläpitää työnantajaa ja henkilöstön kannalta tarkoituksenmukaisia ja ajantasaisia palvelussuhteen ehtoja.

Valtion yleisen taloustilanteen aiheuttama voimavarojen väheneminen ja voimakas rajanylitysliikenteen kasvu etenkin itärajalla aiheuttavat juuri tällä hetkellä paineita Rajavartiolaitoksen organisaation kehittämiseksi niiden edellyttämällä tavalla⁵⁶. Organisaation kehittämiseen liittyy aina vahvasti palvelussuhteen ehtojen toimiminen tai toimimattomuus ja sitä kautta myös mahdollinen tarve niiden kehittämiseen. Samaan aikaan on Rajavartiolaitoksen järjestökentässä tapahtunut merkittäviä muutoksia kahden suurimman henkilöstöjärjestön yhdistymisen myötä⁵⁷. Nämä edellä mainitut tekijät korostavat neuvotteluosapuolten välisen vuorovaikutuksen toimivuutta ja toisaalta luovat myös hedelmällisen maaperän vuorovaikutussuhteen kehittämiseksi. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on pureutua mahdollisuuksiin hyödyntää jatkuvan neuvottelun periaatetta vuorovaikutussuhteen kehittämisessä.

Edellä olevissa luvuissa on kuvattu tutkimuksen peruskäsitteet, joiden ympärille tutkimus muodostuu. Peruskäsitteitä ovat paikallinen sopiminen ja neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvä vuorovaikutussuhde. Jatkuvan neuvottelun periaate on myös yksi tutkimuksen peruskäsitteistä, jota on analysoitu haastattelujen kautta saadun lähdeaineiston avulla tutkimusraportin luvussa 5. Käsitteiden välinen suhde on esitetty kuvassa 1. Paikallista sopimista voidaan pitää tutkimuksen perustana, jolle kaksi muuta käsitettä rakentuvat. Paikallisen sopimisen pohjalle rakentuu Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten välinen neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvä vuorovaikutus, jonka yksi ilmenemismuoto on tämän tutkimuksen kohteena oleva jatkuvan neuvottelun periaate.

⁵⁶ RVLE:n käsky n:o 1776/20/20.6.2012 (Rajavartiolaitoksen TS 2013 ja TTS 2014-2017 laadinta)

⁵⁷ Rajavartioliiton ja Merivartioliiton yhdistyessä vuonna 2012 muodostui uusi Rajavartiolaitoksen virkamiehiä edustava henkilöstöjärjestö Rajaturvallisuusunioni ry.



Kuva 1. Tutkimuksen keskeisimmät käsitteet

Jatkuvan neuvottelun periaatteen ollessa ennalta määrittelemätön käsite, ohjaa tätä tutkimusta ja esimerkiksi aineiston hankinnassa käytettyjä haastatteluja ja niiden kysymyksenasettelua tutkijan muodostama hypoteesi jatkuvan neuvottelun periaatteesta. Kuten edellä tuotiin esille, jatkuvan neuvottelun periaate on yksi neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvän vuorovaikutuksen ilmenemismuoto. Hypoteesin mukaisesti jatkuvan neuvottelun periaate ei ole varsinaista neuvottelutoimintaa, vaan se on sitä tukevaa toimintaa, jolla voidaan parantaa varsinaisen neuvottelutoiminnan edellytyksiä. Jatkuvan neuvottelun periaatetta on vaikea kuvata yksityiskohtaisesti, koska erilaiset vuorovaikutustavat ovat vapaasti käytössä eikä niitä ole sidottu mihinkään erityiseen muotoon. Jatkuvan neuvottelun periaatetta ei ole sidottu aikaan tai paikkaan, se ilmenee tarpeen mukaisesti. Edellä kuvattua hypoteesia jatkuvan neuvottelun periaatteesta hyödynnetään aineiston analyysivaiheessa ja se myös testataan tutkimuksen aikana.

Edellytykset jatkuvan neuvottelun periaatteen toteuttamiselle eivät ole erityiset verrattuna muualle valtionhallintoon Rajavartiolaitoksen paikallisen sopimisen kokonaisuuden ollessa perusteiltaan vastaava kuin muussa valtionhallinnossa. Neuvottelu- ja sopimustoiminta on keskittynyt virastotasolle ja yksityiseltä sektorilta tuttua työpaikkakohtaista sopimista ei virallisesti tapahdu. Tiettyjen organisaatioon ja tehtäviin liittyvien erityispiirteiden johdosta on sopimuskokonaisuus osittain laajempi kuin yleisesti valtion virastoissa ja laitoksissa. Puitteet jatkuvan neuvottelun periaatteen toteuttamiselle ovat lähtökohtaisesti hyvät.

Vaikka lähtökohdat neuvottelu- ja sopimustoiminnalle eivät ole poikkeukselliset, muodostavat Rajavartiolaitoksen erittäin monipuolinen organisaatio ja tehtävät sekä koko valtakunnan alueelle sijoittuva toimintaympäristö yhdistettynä laajaan koulutus- ja henkilöstörakenteeseen haasteellisen ja mielenkiintoisen ympäristön työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen väliselle vuorovaikutukselle. Yhtenäinen virkaehtosopimuskokonaisuus, jonka tulisi ottaa molempien osapuolten tarpeet huomioon mahdollisimman hyvin, korostaa entisestään toimivan vuorovaikutussuhteen merkitystä

Tutkimuksen tavoitteena on toimenpidesuosituksen tuottaminen Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoiminnan kehittämiseksi. Tavoitteeseen pääsemiseksi tutkimuskysymykset on jaoteltu edellä kuvattujen käsitteiden mukaisesti kolmeen ryhmään: Paikalliseen sopimiseen, jatkuvan neuvottelun periaatteeseen ja vuorovaikutussuhteen kehittämiseen. Aivan kuten käsitteiden suhde on esitetty kuvassa 1 rakentuvan toistensa varaan, rakentuu tutkimuksen lopullinen tavoite vaiheittain tutkimuskysymysten kautta. Paikalliseen sopimiseen liittyvät tutkimuskysymykset luovat teoreettisen perustan tutkimukselle sekä tukevat jatkuvan neuvottelun periaatteen määrittämiseen ja analysointiin liittyviä tutkimuskysymyksiä. Vuorovaikutussuhteen kehittämiseen liittyvät kysymykset ratkeavat vasta, kun perusta niiden ratkaisemiselle on luotu kahden edellisen ryhmän kysymysten kautta. Yksityiskohtaiset tutkimuskysymykset esitetään alaluvussa 3.2.

3 TUTKIMUSMETODOLOGIA JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

Tämän luvun tarkoituksena on perustella, miksi fenomenografinen metodi on valittu tähän tutkimukseen. Lisäksi luvussa käsitellään tutkimuskysymysten asettelua paikallisen sopimisen muodostaman käsitteellisen viitekehyksen kautta. Käsityksen muodostuminen on tutkimuksen kannalta keskeinen tekijä, jonka johdosta luvun lopuksi kuvataan käsityksen muodostumisen perusteita, ottaen huomioon tämän tutkimuksen kohdejoukon erityispiirteet.

3.1 Tutkimusmetodi

Tähän tutkimukseen valittua metodologiaa voidaan pitää tietyllä tavalla poikkeuksellisena. Fenomenografia on totuttu näkemään lähinnä kasvatustieteen alalla tehdyissä tutkimuksissa, joista ensimmäiset ovat tehty 1970-luvulla⁵⁸. Tämä tutkimus asemoituu parhaiten johtamisen alan tutkimukseksi, sijoittuen johtamisen nelikentässä⁵⁹ toisaalta managementin eli johtamisen ja toisaalta organisaatorakenteen alalle. Tutkittava ilmiö sisältää prosessien johtamista sekä toiminnan organisointia⁶⁰. Yleisellä tasolla voidaan todeta kyseessä olevan hallinnon kehittämiseen liittyvä tutkimus. Lähimmät liittymäpinnat löytyvät liiketaloustieteen alalta tehdyistä tutkimuksista, joissa on keskitytty lähinnä yrittäjyyteen⁶¹.

Ference Martonin⁶² ja Staffan Larssonin⁶³ tekemän luokittelun mukaisesti tämä tutkimus sijoittuu puhtaaseen, fenomenografisesta intressistä lähtevään, ihmisten arkikäsityksiä koskevaan ja ei-pedagogiseen tutkimukseen. Martonin kuvaamat arkikäsitykset tulevat ilmi nimenomaan neuvotteluosapuolten käsityksistä paikallisesta sopimisesta ja jatkuvan neuvottelun periaatteesta. Arkikäsitys korostuu tässä tutkimuksessa neuvotteluosapuolten käsitysten muodostuessa pääosin tutkimusraportissa myöhemmin esitettävällä tavalla kokemusten ja havaintojen kautta. Pedagogisten tutkimusten keskittyessä pääasiassa oppimiseen ja opetuksen vaikutusten tutkimiseen keskittyvät ei-pedagogiset tutkimukset yleisempiin ilmiöihin, kuten esimerkiksi ihmisten käsityksiin verojärjestelmästä⁶⁴. Tässä tutkimuksessa luokitellaan neuvotteluosapuolten käsitykset tutkittavasta ilmiöstä ja luokiteltujen käsitysten kautta päädytään tut-

⁵⁸ Häkkinen, 1996, s. 6 ja Koskinen M, 2011, s. 267.

⁵⁹ Huhtinen A-M (toim.), 2006, s. 9.

⁶⁰ Huhtinen A-M (toim.), 2006, s. 301.

⁶¹ Koskinen M, 2011, s. 267.

⁶² Sherman R ja Webb R (edit.), 1988, s.151.

⁶³ Larsson S, 1986, s. 19.

⁶⁴ Ibid.

kimustuloksiin. Tutkimuksessa ei syvennytä perinteisen fenomenografisen tutkimuksen tapaan oppimiseen.

Fenomenografisen lähestymistavan valinnalle on kuitenkin selkeät perusteet. Fenomenografian tavoitteena on ollut tutkimussuuntauksen alkuaajoista asti selvittää ja nostaa esille tutkimuksen kohdehenkilöiden ilmiötä koskevat käsitykset ja niiden erilaiset vaihtelut. Fenomenografia on laadullinen tutkimussuuntaus, jonka tarkastelukohteena ovat ihmisten erilaiset käsitykset⁶⁵. Fenomenografian käyttö tutkimusmetodina on perusteltua tässä tutkimuksessa, jonka tarkoituksena on selvittää eri osapuolten käsityksiä tällä hetkellä varsin epäselvästä kokonaisuudesta. Tavoitteena ei ole määrittää mitään tarkkarajaista kokonaisuutta, vaan kokonaisuutta kuvaavat termit, termien väliset suhteet ja mahdolliset erot niissä. Fenomenografia tutkimusmetodina, joka pyrkii kuvaamaan erilaisia käsityksiä ja antamaan perusteita niiden perusteiden selvittämiseksi, sopii näin ollen hyvin tähän tutkimukseen.

Tutkimusten perusteella⁶⁶ paikalliseen sopimiseen liittyvä neuvotteluasetelma koetaan suurimmalta osin neuvotteluosapuolten välillä joko vapaaksi sopimiseksi tai sitten työnantajan ehdoilla tapahtuvaksi sopimiseksi jossa otetaan huomioon henkilöstöjärjestöjen näkemyksiä tai ehdotuksia otetaan huomioon. Varsinaisessa neuvottelutoiminnassa, mutta myös muussa osapuolten välisessä vuorovaikutuksessa on kuitenkin loppujen lopuksi oleellista päästä yhteisesti hyväksyttyyn lopputulokseen. Jatkuvan neuvottelun periaate on yksi esimerkki toiminnasta, jonka onnistumisessa on yhteisymmärryksellä keskeinen merkitys. Yhteiseen lopputulokseen pääsyä helpottaa tietoisuus siitä, miten osapuolet käsittävät kokonaisuuden ja miten käsitykset ovat muodostuneet. Yhteisymmärrys muodostuu yksittäisistä käsityksistä, joihin vaikuttamalla voidaan yhteisymmärrykseen pääsyä helpottaa. Fenomenografia tutkimusmetodina antaa keinoja käsitysten ja niiden perusteiden selvittämiseksi.

3.2 Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tärkeimpänä tavoitteena on toimenpidesuosittelujen tuottaminen Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvän jatkuvan neuvottelun periaatteen kehittämiseksi. Lisäksi tutkimuksen tavoitteena on luoda kokonaiskuva siitä, miten Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolet määrittävät jatkuvan neuvottelun periaatteen käsitteen sekä miten käsitykset ryhmittyvät ja vaihtelevat. Lisäksi tavoitteena on määrittää jatkuvan neuvottelun peri-

⁶⁵ Huusko M & Paloniemi S, 2006, s. 163.

⁶⁶ Kairinen M, Uhmavaara H, Murto J, Arvidsson P, 2008, s.17.

aatteen sijoittuminen paikallisen neuvottelu- ja sopimustoiminnan kokonaisuuteen. Tutkimus rakentuu kahden kokonaisuuden, paikallisen sopimisen kokonaisuuden ja haastatteleamalla neuvotteluosapuolilta hankitun tiedon varaan. Tutkimuksen runko muodostuu voimassa olevasta lainsäädännöstä ja virkaehtosopimuksista, jotka yhdistetään Rajavartiolaitoksen neuvotteluympäristöön. Varsinainen analysoitava aineisto, johon muu aineisto analyysivaiheessa yhdistetään, muodostuu Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten subjektiivisista käsityksistä Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoiminnasta. Tarkoituksena ei ole arvioida neuvotteluosapuolten neuvottelu- tai vuorovaikutustaitoja, vaan tuoda esille osapuolten käsitykset tutkittavana olevasta ilmiöstä.

Tutkimusongelmat jakautuvat tässä tutkimuksessa edellä kuvatun kahden kokonaisuuden, paikallisen sopimisen ja tutkimuksessa hankitun haastatteluaineiston mukaisesti. Tutkimuksen painopisteen ollessa selkeästi haastatteluaineiston analysoinnin kautta saatavissa johtopäätöksissä, muodostuvat keskeisimmät ongelmat myös sitä kautta. Tutkimuksen lähtötilanteessa ensimmäisenä ongelmana on määrittää Rajavartiolaitoksen paikallisen sopimisen kokonaisuus. Paikallinen sopiminen on määritetty aikaisemmissa tutkimuksissa yleisellä tasolla, mutta Rajavartiolaitosta koskevaa määritelmää ei ole aikaisemmin tehty. Paikallisen sopimisen kokonaisuuden määrittäminen luo perustan tutkimuksen tärkeimpien ongelmien ratkaisemiselle.

Paikalliseen sopimiseen liittyvä tutkimuskysymys on:

- mitä paikallinen sopiminen on Rajavartiolaitoksessa?

Haastatteluaineistoon liittyvänä ja samalla tutkimuksen tärkeimpänä tutkimusongelmana on selvittää, miten neuvotteluosapuolet käsittävät tutkittavan ilmiön sekä miten osapuolten välisiä vuorovaikutussuhteita tulisi kehittää. Aineisto hankittiin Rajavartiolaitoksen neuvottelutoimintaan kiinteästi liittyviltä henkilöiltä ja aineiston avulla pyritään mahdollisimman kattavasti kuvaamaan neuvotteluosapuolten käsitykset tutkittavasta ilmiöstä ja samalla vastaamaan tutkimusongelmiin.

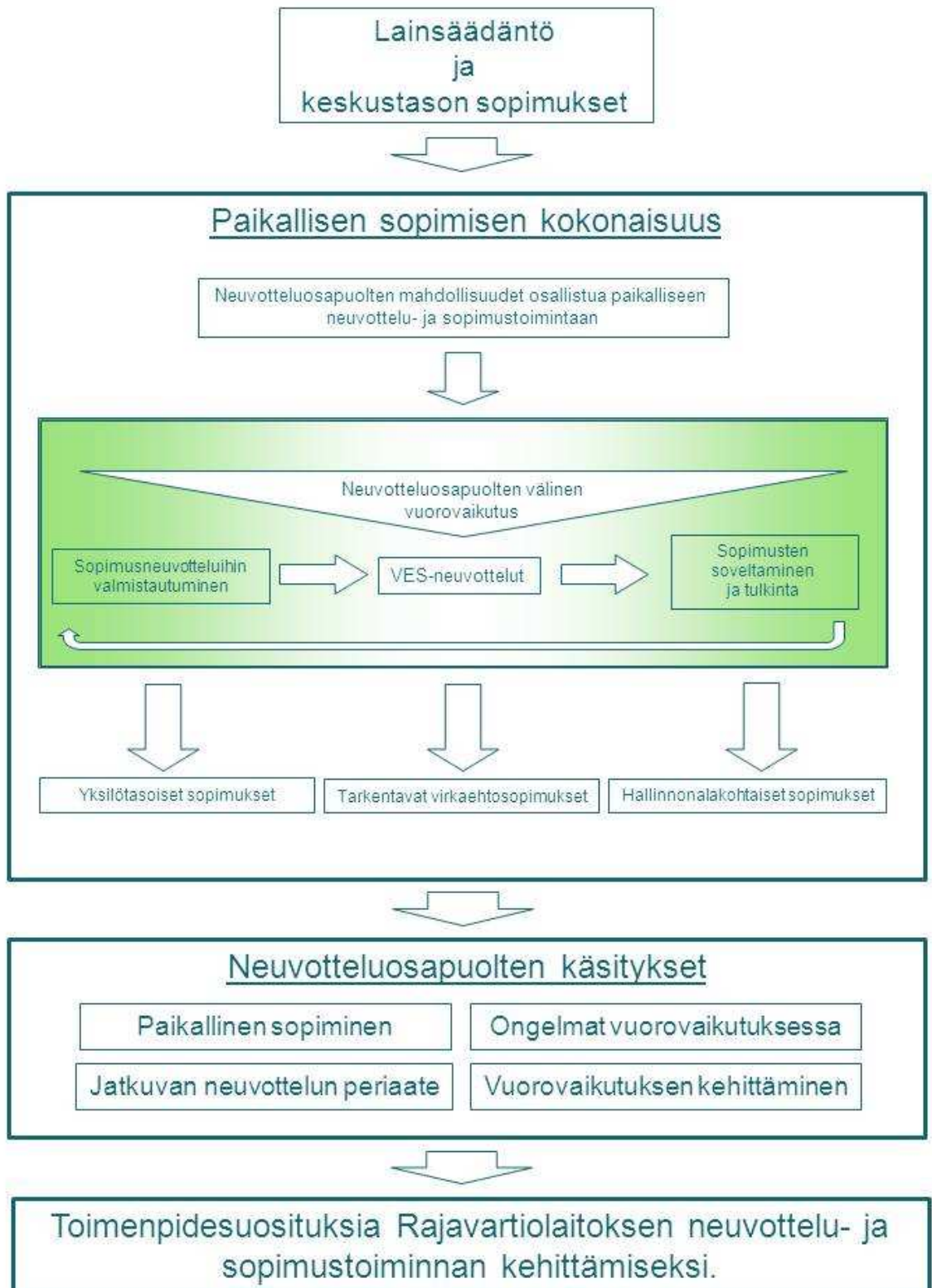
Jatkuvan neuvottelun periaatteeseen liittyviä tutkimuskysymyksiä ovat:

- miten Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolet ymmärtävät jatkuvan neuvottelun periaatteen?
- miten neuvotteluosapuolten käsitykset jatkuvan neuvottelun periaatteesta sijoittuvat Rajavartiolaitoksen paikallisen sopimisen kokonaisuuteen?

Neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvään vuorovaikutussuhteen kehittämiseen liittyviä tutkimuskysymyksiä ovat?

- mitkä ovat keskeisimmät ongelmat neuvotteluosapuolten välisessä neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvässä vuorovaikutussuhteessa?
- Miten edellä mainittua vuorovaikutussuhdetta tulisi neuvotteluosapuolten mielestä kehittää?

Kuvassa 2 esitetty tutkimuksen viitekehys kuvaa tutkittavana olevaan ilmiöön oleellisesti liittyviä ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Viitekehysten keskiössä on hypoteesi jatkuvan neuvottelun periaatteeseen liittyvistä tekijöistä ja periaatteen intensiteetistä neuvottelu- ja sopimustoiminnassa. Viitekehys muodostuu jatkuvan neuvottelun periaatteeseen oleellisesti liittyvään paikallisen sopimisen kokonaisuuden ympärille. Kuvassa oleva paikallisen sopimisen kokonaisuus on kuvattu yksityiskohtaisesti tutkimuksen johdantoluvussa. Paikallisen sopimisen kokonaisuuden yläpuolella on siihen oleellisesti vaikuttavina tekijöinä lainsäädäntö sekä voimassa olevat keskustason virkaehtosopimukset.



Kuva 2. Tutkimuksen viitekehys

Viitekehyksessä on kuvattu prosessina virkaehtosopimuksen kehittyminen ja se miten intensiivistä neuvotteluosapuolten välinen vuorovaikutus ja jatkuvan neuvottelun periaate kyseisessä prosessissa on. Kuvan yläosassa olevan kolmion vahvuudella halutaan kuvata konkreettisen vuorovaikutuksen ja vihreällä värillä jatkuvan neuvottelun periaatteen intensiivisyyttä.

Mitä paksumpi kolmio on, sitä aktiivisempaa on neuvotteluosapuolten välinen sopimustoimintaan liittyvä vuorovaikutus ja mitä tummempaa on vihreä väri, sitä aktiivisempaa tulisi oletettaman mukaan olla jatkuvan neuvottelun periaate. Prosessiin ja sitä kautta neuvotteluosapuolten käsityksiin keskeisesti vaikuttavana tekijänä viitekehyksessä on osapuolten mahdollisuudet osallistua neuvottelu- ja sopimustoimintaan. Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa selvitettiin neuvotteluosapuolten käsitykset vihreän värin alueella olevasta ilmiöstä ja käsitykset tämän ilmiön perusteena olevasta paikallisen sopimisen kokonaisuudesta. Tutkitavan ilmiön alapuolella ovat keskeiset paikallisella tasolla sovittavat asiat.

Viitekehysten alaosaan on kuvattu tämän tutkimuksen tärkein osuus. Tutkimuksen toisessa vaiheessa ensimmäisessä vaiheessa luodun teoreettisen taustan ja tutkijan teoreettisen perehtyneisyyden avulla analysoidaan haastatteluaineisto. Tavoitteena on kuvata mahdollisimman hyvin neuvotteluosapuolten käsitykset ongelmista osapuolten välisessä vuorovaikutussuhteessa sekä vuorovaikutussuhteen kehittämisestä. Ensimmäisen ja toisen vaiheen analysoitujen tutkimustulosten avulla muodostetaan toimenpidesuosituksia Rajavartiolaitoksen neuvottelutoiminnan kehittämiseksi.

Keskeisimmät tutkimukseen liittyvät rajaukset voidaan pelkistää neljälle eri tasolle:

- Ensimmäinen rajausta on tehty, kun tutkimus on rajattu koskemaan valtiosektorin paikallista sopimista Rajavartiolaitoksen neuvotteluviranomaisen osalta.
- Toinen rajausta on tehty, kun tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköissä tapahtuva työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen sekä esimiesten ja yksittäisen virkamiehen välinen vuorovaikutus ja on keskitytty käsittelemään virastotason neuvotteluosapuolten välistä vuorovaikutusta.
- Kolmas rajausta on tehty, kun tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu varsinaisten virkaehtosopimusneuvotteluiden aikana tapahtuva vuorovaikutus.
- Neljäs rajausta on tehty, kun tutkimuksessa on keskitytty käsittelemään vain neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvää vuorovaikutusta ja jätetty tutkimuksen ulkopuolelle kaikki muu työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välinen yhteistoiminta.

3.3 Neuvotteluosapuolten käsityksen muodostuminen

Tutkimuksessa mukana olevien henkilöiden käsitysten muodostuminen on analyysivaiheen kannalta mielenkiintoisin tekijä. Käsitys on yhden määritelmän mukaisesti havaintoon, kokeemukseen tai ajatteluun perustuva asenne⁶⁷. Käsityksen muodostumiseen vaikuttaa luonnollisesti mahdollisuudet osallistua neuvottelu- ja sopimustoimintaan, jolla saadaan havaintoja ja kokemuksia, sekä mahdollisuudet käsitellä saatuja havaintoja ja kokemuksia käsityksen muodostamiseksi. Haastateltavan henkilön käsityksen muodostumisen ja analyysin kannalta kokemus neuvottelu- ja sopimustoiminnasta ja mahdollisuudet osallistua toimintaan ovat keskeisessä asemassa.

Käsitys ei lähtökohtaisesti tarkoita mielipidettä, vaan ihmisen itselleen tietyistä perusteista rakentamaa kuvaa jostakin asiasta. Käsitykset samasta ilmiöstä saattavat vaihdella eri henkilöiden välillä, tässä tutkimuksessa paikallisesta sopimisesta ja jatkuvan neuvottelun periaatteesta. Vuorovaikutustilanteissa saatetaan törmätä siihen, että osapuolet samasta aiheesta keskustellessaan puhuvat eri asiasta, koska heidän käsityksensä eroavat toisistaan. Käsitysten erilaisuus sisällöllisesti eli laadullisesti johtuu siitä, että ilmiöiden viitetausta, jonka muodostumiseen esimerkiksi kokemus vaikuttaa, vaihtelee yksilöiden välillä.⁶⁸

Olemassa olevaa käsitystä ilmiöstä voidaan pitää konstruktiona, johon henkilön käsityksen kehittyminen perustuu⁶⁹. Kokemuksen kautta muodostunut käsitys kehittyy hankitun uuden informaation kautta. Haastateltujen henkilöiden käsitysten kehittymistä kokemuksen kautta voidaankin verrata ihmisten arkielämässä muodostuviin niin sanottuihin esikäsityksiin, jotka toimivat perustana sille, miten ihminen jatkossa ymmärtää uuden kokemuksen⁷⁰. Käsitys saattaa näin ollen muuttua useampaakin kertaan lyhyessä ajassa, joten sitä voidaan pitää dynaamisena ilmiönä⁷¹.

⁶⁷ Grönroos, E-R (toim.), 2006. s. 699.

⁶⁸ Ahonen S, 1994, s. 114 ja 117.

⁶⁹ Ibid., s. 117.

⁷⁰ Ibid., s. 114.

⁷¹ Ibid., s. 117 ja Metsämuuronen J, 2008, s. 35.

Kokemuksen merkitystä käsityksen muodostumiselle ei voi tässä tutkimuksessa vähätellä. Haastatelluilla henkilöillä on pääsääntöisesti pitkä kokemus neuvottelu- ja sopimustoiminnasta Rajavartiolaitoksessa, mutta joukossa oli myös henkilöitä, joilla kokemus virastotasoisesta neuvottelu- ja sopimustoiminnasta rajoittui lyhyeen aikaan tai sitten henkilön aseman johdosta kokemus oli käytännön toiminnasta etäinen. Neuvottelu- ja sopimustoiminnan luonteeseen kuuluu vaihtelu sopimuskausien välillä. Osallistumalla neuvottelu- ja sopimustoimintaan yhden sopimuskauden ajan, henkilö ei saa välttämättä kokonaiskuvaa kaikista niistä toiminnoista, joita paikalliseen sopimiseen liittyy. Käsityksen ollessa aikaisemmin kuvatun mukaisesti dynaaminen ilmiö, on tässä tutkimuksessa pitkällä kokemuksella erityinen merkitys käsitysten muodostumisessa.

Huolimatta siitä, että kaikki tutkimuksessa haastateltavana olevat henkilöt ovat neuvottelu- ja sopimustoiminnan kannalta katsottuna samanlaisessa asemassa, vaihtelevat henkilöiden mahdollisuudet osallistua neuvottelu- ja sopimustoimintaan melko paljon, jonka voidaan katsoa vaikuttavan käsityksen muodostumiseen. Työnantajan edustajana toimivat virkamiehet hoitavat paikalliseen sopimiseen liittyviä toimintoja tai osallistuvat niihin virkatehtävinään. Lähes rinnasteisina työnantajan edustajiin voidaan pitää henkilöstöjärjestöjen edustajista järjestöjen työntekijöitä sekä päätoimisia pääluottamusmiehiä, jotka ovat vapautettu kokonaisuudessaan virkatehtävien hoitamisesta⁷². Eroa on lähinnä palvelussuhdeasioita hoitavien henkilöiden lukumäärässä, joita työnantajalla on käytössään henkilöstöjärjestöjä enemmän. Osa-aikaisten pääluottamusmiesten mahdollisuudet ajankäyttöön ovat huomattavasti edellä mainittuja rajatummalla, vaihdellen luottamusmiestoimintaan käytettävissä olevan 25–55 jaksotunnin välillä⁷³. Rajatummalla mahdollisuudet vaikuttavat luonnollisesti käsityksen muodostumiseen, koska mahdollisuudet saada kokemuksia ja havaintoja neuvottelu- ja sopimustoiminnasta ovat vähäisemmät.

⁷² TARKVES LMSOP 13.12.2004, 7 §.

⁷³ Ibid.

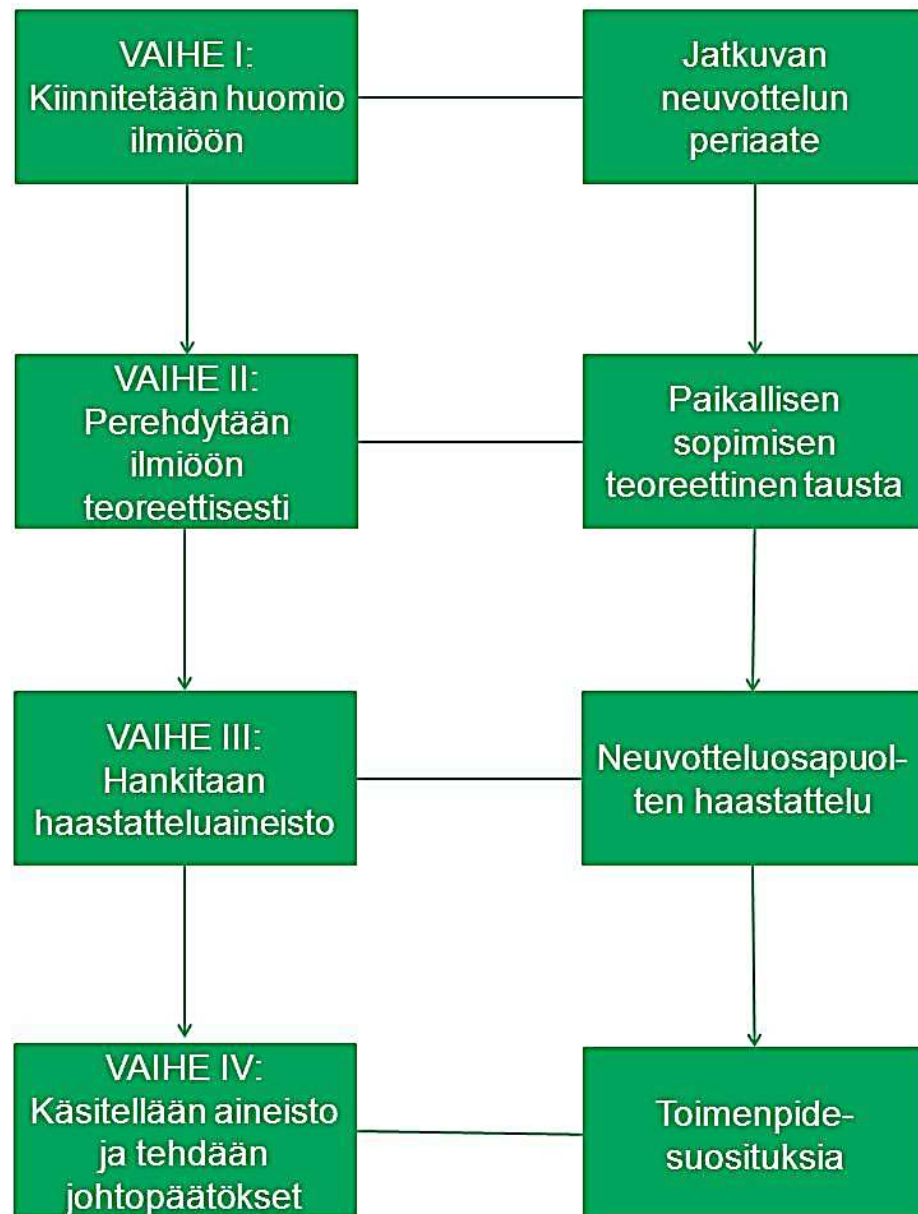
4 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Tämä tutkimus sai alkunsa Maanpuolustuskorkeakoulussa esiupseerikurssi 64:n aikana tehdystä tutkielmasta, jonka tutkimusprosessissa perehdyttiin paikallisen sopimisen ja neuvotteluosapuolten käsitysten muodostumisen teoreettiseen taustaan sekä hankittiin varsinainen analysoitava aineisto tämän tutkimuksen käyttöön. Esiupseerikurssin aikana laadittu tutkimustyö ja tämä tutkimus muodostavat näin ollen yhtenäisen tutkimusprosessin. Koko tutkimusprosessi sai sytykkeensä työskentelystäni osana Rajavartiolaitoksen neuvotteluorganisaatiota ja siellä havaituista kehittämistarpeista. Tutkimuksen aiheen valintaa omalta osaltaan tukivat Juhani Saloniuksen johtaman Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten yhteistyöryhmän kannanotot Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten välisen vuorovaikutussuhteen kehittämisestä⁷⁴. Tutkimuksen käytännön toteuttamista ohjasi fenomenografiselle tutkimusmetodille tyypillinen prosessi, joka etenee kuvassa 3 esitetyn rungon mukaisesti.

Jatkuvan neuvottelun periaate on ollut ilmiönä esillä Rajavartiolaitoksen paikallisen sopimisen kentässä jo pitkään. Tutkimuksen ensimmäinen vaihe käynnistyi sekä samalla tutkimuskohteen valinta ja tutkimuksen tavoitteet ja ongelmat valikoituivat hyvinkin helposti. Käytäntö on osoittanut, että neuvotteluosapuolet ovat ymmärtäneet hyvinkin eri tavalla osapuolten välisen vuorovaikutuksen ja sen kehittämisen. Huolimatta hyvinkin erilaisista käsityksistä, molemmat osapuolet ovat ilmaisseet selkeästi kiinnostuksensa vuorovaikutuksen kehittämiseen, mikä osaltaan kannusti tutkimuksen tekemiseen.

Tutkimuksen toisessa vaiheessa muodostettiin tämän tutkimuksen teoriapohja, johon jatkuvan neuvottelun periaate liittyy. Tässä vaiheessa luotiin kuva siitä, miten paikallisen sopimisen kokonaisuus muodostuu voimassa olevan lainsäädännön ja virkaehtosopimusten näkökulmasta ja mitä mahdollisia erityispiirteitä siinä on Rajavartiolaitoksessa. Lisäksi kuvattiin tutkimukseen oleellisesti liittyvien neuvotteluosapuolten määräytymisen perusteet sekä Rajavartiolaitoksen organisaatiota neuvottelu- ja sopimusympäristönä.

⁷⁴ Työryhmä sitoutui kehittämään neuvottelukulttuuria ja käytäntöjä, joilla lisätään luottamusta sopimus- ja neuvottelutoiminnassa kaikilla organisaatiotasoilla. Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten yhteistyöryhmän muistio 8.2.2011.



Kuva 3. Tutkimusprosessin eri vaiheet ⁷⁵

Tämän jälkeen tutkimuksen kolmannessa vaiheessa kerättiin varsinainen haastatteluaineisto haastattelemalla Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten edustajia. Haastattelujen avulla pyrittiin tarkentamaan käsitystä jatkuvan neuvottelun periaatteesta sekä siitä, miten Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolet käsittävät paikallisen sopimisen kokonaisuuden, jatkuvan neuvottelun periaatteen sekä vuorovaikutussuhteen tämän hetkisen tilan ja sen kehittämismahdollisuudet. Haastattelumenetelmäksi soveltui teemahaastattelu, jossa haastattelun etenemistä voidaan muuttaa tilanteesta riippuen ⁷⁶. Haastateltavien vaihteleva kokemustausta neu-

⁷⁵ Mukaillen Metsämuuronen, J (toim.), 2004, s. 108-109.

⁷⁶ Puusa A, 2011, s. 81.

vottelu- ja sopimustoiminnasta aiheutti haastattelutilanteissa ajoittain tarpeita muokata haastattelun etenemistä haastattelulle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tutkimuksen tässä vaiheessa litteroitiin haastatteluaineisto sillä tarkkuudella, että tutkimuksen tulosten kannalta tärkeä käsitekategorioiden muodostuminen saatiin onnistumaan seuraavassa vaiheessa. Litteroinnin tarkkuuteen vaikuttivat tutkimusongelmat ja valittu fenomenografinen metodi⁷⁷, joten litterointi päädyttiin tekemään sanatarkasti haastattelussa kerrotun mukaisesti. Haastattelujen analysoinnissa painopiste on haastattelun sisällössä, joten litteroinnin yhteydessä ei tehty merkintöjä non-verbaalisista viesteistä. Tutkimuksen kannalta ei ollut merkityksellistä arvioida haastattelun ilmapiiriä tai haastateltavan käyttäytymistä⁷⁸. Haastatteluaineiston kerääminen ja käsittely on kuvattu yksityiskohtaisemmin alaluvussa 4.

Tutkimuksen neljännessä vaiheessa toteutettiin varsinainen haastatteluaineiston analysointi, jossa haastateltavien käsitykset paikallisesta sopimisesta, jatkuvan neuvottelun periaatteesta sekä vuorovaikutussuhteesta luokiteltiin. Pohjana käytettiin Huuskon ja Jokisen luomaa periaatetta⁷⁹, jossa keskeiset teemat muodostetaan haastattelurungon pohjalta. Periaate soveltuu hyvin tähän tutkimukseen, koska haastattelun karkea runko muodostuu selkeästi neljästä eri teemasta. Tutkimuksessa käytettävät teemat ovat paikallinen sopiminen Rajavartiolaitoksessa, jatkuvan neuvottelun periaate, ongelmat vuorovaikutussuhteessa ja vuorovaikutuksen kehittäminen. Varsinainen aineiston analyysiprosessi on kuvattu yksityiskohtaisesti alaluvussa 4.2.

4.1 Aineiston kerääminen ja kohdejoukko

Merkittävimpänä lähteenä tässä tutkimuksessa ovat henkilöhaastattelut, jotka ovat kokonaisuudessaan aineistohaastatteluja. Henkilöhaastattelujen avulla kerättiin tutkimuksen varsinainen analysoitava aineisto, jonka kautta voitiin analyysin avulla määrittää Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten käsitykset paikallisesta sopimisesta, jatkuvan neuvottelun periaatteesta sekä osapuolten välisestä vuorovaikutuksesta. Haastattelun kohdejoukoksi valittiin Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten joukosta sellaiset henkilöt, jotka osallistuvat aktiivisesti työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen väliseen vuorovaikutukseen ja joilla on riittävä kokemus neuvottelu- ja sopimustoiminnasta. Aineiston kattavuuden lisäämiseksi jokaiselta neuvotteluosapuolelta pyrittiin haastattelemaan vähintään kaksi edustajaa. Tavoitteeseen ei täysin päästy, mutta haastatteluaineiston voidaan katsoa kattavan hyvin tutkimuksen edellyttämät tarpeet.

⁷⁷ Ruusuvaori, J., Nikander, P., Hyvärinen, M. (toim.), 2010, s. 424.

⁷⁸ Ahonen S, 1994, s. 140.

⁷⁹ Huusko M & Paloniemi S, 2006, s. 167.

4.1.1 Menetelmänä teemahaastattelu

Fenomenografiselle tutkimukselle tyypillisin aineiston keräämisen muoto on haastattelu⁸⁰. Haastattelun käyttöä aineistohankintamenetelmänä tässä tutkimuksessa puoltavat sen antamat mahdollisuudet suunnata tiedonhankintaa haastattelun aikana varsinaisten tutkimuskysymysten suuntaan, koska tutkimuksen kohteena on ennalta varsin epäselvä kokonaisuus⁸¹. Ennen haastatteluja luotiin ainoastaan karkea haastattelurunko, joka perustui tutkimuskysymyksiin. Kuten teemahaastattelulle on tyypillistä, haastattelua ohjattiin haastattelutilanteen mukaan tutkimuksen kannalta oikeaan suuntaan.

Ahonen (136, 1994) toteaa fenomenografiseen tiedonkäsitykseen kuuluvan intersubjektiivisuuden⁸² toteutuvan haastattelussa. Eri haastattelumenetelmistä voidaan teemahaastattelun katsoa ominaisuuksiltaan tukevan intersubjektiivisuuden toteutumista. Ahonen määrittää haastattelussa ilmenevälle intersubjektiiviselle luottamukselle kolme edellytystä.

Ensimmäiseksi haastattelijan on tiedostettava omat lähtökohtansa⁸³. Oma lähtökohtani haastatteluihin oli haastava. Asemani osana samaa järjestelmää kuin haastateltavat ja sitä kautta tietoisuus haastateltavien lähtökohdista antoivat toisaalta mahdollisuuden muokata kysymyksiä jo ennen haastatteluita haastateltavan mukaisesti. Toisaalta vahvat ennakkokäsitykset olivat haasteena neutraalille ajattelulle. Tutkijan tietoisuus omasta taustasta ja sen vaikutuksista tutkimiseen on yksi laadullisen tutkimuksen luotettavuuden takeista. Kyseessä on niin sanottu hallittu subjektiivisuus⁸⁴.

Toiseksi haastattelijan on oltava aktiivinen kuuntelija⁸⁵. Haastatteluissa haastateltavan roolia pyrittiin vahvistamaan hyvin väljällä kysymyksenasettelulla. Haastattelutilanteesta pyrittiin luomaan enemmänkin tutkittavaan aiheeseen liittyvä keskustelutilaisuus, jolla pyrittiin saamaan kaikki aiheeseen liittyvät asiat selville. Tämä mahdollisti myös kysymysten tarkentamisen haastattelun edetessä.

⁸⁰ Ahonen S, 1994, s. 136.

⁸¹ Puusa A, 2011, s. 76.

⁸² Intersubjektiivisuudella tarkoitetaan tutkijan oman tietoisuuden ja sen rakenteiden vaikutusta haastateltavan henkilön ilmaisen tulkintaan.

⁸³ Ahonen S, 1994, s. 136.

⁸⁴ Ibid., s. 122.

⁸⁵ Ibid., 1994, s. 136.

Kolmanneksi haastateltavan on luotettava haastattelijaan⁸⁶. Luottamusta voidaan rakentaa haastattelun aikana luomalla haastattelutilanteesta edellä mainitun kaltainen keskustelunomainen tilanne. Luottamuksen rakentumista pyrittiin vahvistamaan valitsemalla haastattelumuodoksi yksilöhaastattelu, jossa haastateltavan yksityisyyden suoja säilyi. Omien käsitysten ja kokemusten esille tuominen on helpompaa tilanteessa, jossa mahdollista ryhmän muodostamaa kontrollia ei ole. Aikaisempien kokemusten perusteella voidaan neuvottelu- ja sopimustoimintaan todeta liittyvän hyvinkin vahvaa ryhmäkontrollia, mikä voitiin näin välttää.

Teemahaastattelun vapaa muoto ja mahdollisuus muokata haastattelua tilanteen mukaan sopivat hyvin tutkittavana olevan ilmiön luonteeseen sekä haastateltavien henkilöiden profiiliin. Kuten Puusa (2009, 81) tuo esille, tulee teemahaastattelun kohteilla olla yhteinen kokemus tutkittavasta ilmiöstä ja tutkijan on perehdyttävä tutkittavaan ilmiöön syventäen ymmärrystään tutkittavasta kokonaisuudesta. Jatkuvan neuvottelun periaatteen ollessa ennalta määrittämisen käsite, antoi teemahaastattelu mahdollisuuden suunnata haastattelun etenemistä, mikäli haastattelu ei pysynyt aihealueen sisällä. Haastateltavien yhtenäinen kokemustausta mahdollisti teemahaastattelun käytön puolistrukturoidun haastattelun⁸⁷ sijaan, koska kaikilla haastateltavilla oli riittävä kokemustausta aiheeseen liittyen. Tutkittavaan ilmiöön perehtyminen tapahtui luomalla tutkimuksen teoreettinen osuus, jossa määritettiin tutkimuksen viitekehyksen runkona oleva paikallisen sopimisen kokonaisuus. Näin saatiin asemoitua ympäristö, johon tutkittava ilmiö liittyy. Ilman tätä työtä olisi teemahaastattelujen toteuttaminen ollut erittäin hankalaa.

4.1.2 Haastattelujen toteuttaminen

Kuten aikaisemmin tuotiin esille, neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvän ryhmäkontrollin välttäminen oli yksi keskeisimmistä haasteista haastatteluja suunniteltaessa. Ryhmähaastattelut olisivat todennäköisesti herättäneet voimakasta vuoropuhelua haastattelutilanteessa, mutta negatiivisena tekijänä olisi ollut kannanottojen rajoittuneisuus suuremmassa joukossa. Tutkimuksen kannalta olisi keskeistä tutkittavan ilmiön kannalta saatavaa tietoa jäänyt hankkimatta. Fenomenografisessa tutkimuksessa haastattelussa tulee aina pyrkiä aitoon vuorovaikutukseen, jossa haastattelu on enemmän haastateltavan kokemuksiin ja käsityksiin pohjautuvaa keskustelua tiettyjen teemojen ympärillä. Käytännön haastattelujärjestelyillä pyrittiin saavuttamaan edellä kuvattu tilanne haastateltavan ja haastattelijan välille.

⁸⁶ Ahonen S, 1994, s. 136.

⁸⁷ Puolistrukturoidussa haastattelussa kysymyksenasettelu on teemahaastattelua täsmällisempää ja haastattelu perustuu ennalta määritettyihin täsmällisiin kysymyksiin. Puusa A, 2011, s. 81.

Haastattelurunko muodostui neljästä eri aihealueesta, jotka aineiston analyysivaiheessa muodostivat aineiston teemarungon. Aihealueita olivat paikallisen sopimisen kokonaisuus Rajavartiolaitoksessa, jatkuvan neuvottelun periaate, ongelmat neuvotteluosapuolten välisessä vuorovaikutussuhteessa ja vuorovaikutuksen kehittäminen. Haastattelurunkoa täydennettiin haastattelun aikana riippuen haastateltavan vastauksista ja haastattelun suuntautumisesta vastausten mukaisesti. Haastattelun paikallista sopimista koskevan aihealueen tarkoituksena oli selvittää haastateltavien käsitystä niistä perusteista, joihin jatkuvan neuvottelun periaate perustuu. Jatkuvan neuvottelun periaatetta koskevalla aihealueella selvitettiin tutkimuksen kannalta olennaisin kokonaisuus, eli neuvotteluosapuolten käsitykset ilmiöstä. Neuvotteluosapuolten välistä vuorovaikutusta käsittelevien aihealueiden avulla selvitettiin osapuolten käsityksiä vuorovaikutussuhteen tilasta sekä mahdollisuuksia kehittää vuorovaikutussuhdetta.

Tutkimuksen kaikki haastattelut toteutettiin tutkijan tekemänä tutkimusprosessin kolmannessa vaiheessa, joka ajallisesti sijoittui esiupseerikurssin tutkielmavaiheeseen. Haastateltavia pyrittiin orientoimaan tutkimuksen aihealueeseen ennen haastatteluja pidetyllä lyhyellä informaatiotilaisuudella, jossa haastateltaville kerrottiin tutkimuksen taustasta ja tavoitteista. Esittelyaineisto luovutettiin haastateltaville kirjallisena. Ne haastateltavat, jotka eivät päässeet yhteiseen tilaisuuteen, saivat vastaavat tiedot puhelimen ja sähköpostin välityksellä. Tällä menettelyllä pyrittiin yhtenäistämään haastateltavien lähtökohtatiedot tutkimuksesta. Ennen haastatteluja haastateltavista laadittiin lyhyet taustakertomukset, jotka sisälsivät tiedot haastateltavien edustamasta henkilöstöjärjestöstä ja kokemuksesta neuvottelu- ja sopimustoiminnasta. Työnantajan edustajien osalta kirjattiin vastaavasti kokemus palvelussuhdeasioiden parissa työskentelystä.

Varsinainen haastattelutilanne järjestettiin rauhalliseen tilaan, jotta haastattelu voitiin toteuttaa ilman ylimääräisiä katoksia. Tämä toteutui kaikkien haastattelujen osalta. Haastattelut nauhoitettiin ja kaikkien haastattelujen alussa korostettiin haastattelun ja haastattelusta kertyvän aineiston luottamuksellisuutta. Haastattelutilannetta ei aloitettu suoraan haastatteluun kuuluvilla teemoilla, vaan aluksi tilannetta pyrittiin keventämään yleisemmällä aihepiiriin liittyvällä keskustelulla. Tilannetta ja luottamuksellisen haastattelusuhteen syntymistä helpotti se, että kaikki haastateltavat olivat ennalta tuttuja henkilöitä, joiden kanssa olin työskennellyt jo aikaisemmin. Toisaalta tilanne edellytti vahvaa oman aseman tiedostamista ja sen hallintaa haastattelutilanteessa⁸⁸. Jälkeenpäin arvioituna haastattelut onnistuivat alun ongelmien jälkeen erittäin hyvin ja haastateltavilta saatiin kattavasti selvitettyä heidän käsityksensä tutkittavasta

⁸⁸ Ahonen S, 1994, s. 122.

ilmiöstä. Ensimmäisessä haastattelussa haastattelu ei edennyt täysin suunniteltujen teemojen mukaisesti ja sisältö jäi näin ollen tutkimuksen kannalta vajaaksi. Haastattelua täydennettiin jälkikäteen sähköpostin välityksellä tehdyillä tarkentavilla kysymyksillä.

Haastatteluaineisto litteroitiin välittömästi haastattelun jälkeen. Näin saatiin tehtyä mahdolliset tarkennukset haastattelulta henkilöltä, mikäli esimerkiksi nauhoituksessa oli ongelmia. Litteroitu aineisto säilytetään tutkijan hallussa. Tutkimusraportissa on käytetty jäljempänä lainauksia litteroidusta aineistosta tukemaan aineiston analyysiä. Haastatteluaineiston ollessa keskeisessä asemassa tutkimuksen analyysivaiheessa, on siitä poimittu lainauksia tukemaan analyysiä ja sen luotettavuutta. Lainauksilla on myös pyritty elävöittämään tekstiä. Haastateltavia ei ole eritelty tutkimusraportissa olevissa lainauksissa, koska kaikki haastatellut henkilöt kuuluvat samaan Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimusympäristöön eikä tutkimuksen tavoitteiden kannalta ole tarpeellista eritellä käsityksiä esimerkiksi henkilöstöjärjestöittäin. Lainaukset on myös muokattu yleiskielen muotoon, joten yksittäistä aineistositaattia ei näin ollen voi yhdistää haastateltavaan. Näin saatiin taattua aineiston säilyminen luottamukselliseksi.

4.2 Haastatteluaineiston analyysi

Fenomenografisen tutkimuksen aineiston luokittelussa ja tulkinnessa apuna käytetään yleisesti kontekstianalyysiä⁸⁹. Tutkimuksessa käsiteltävä aineisto muodostaa kokonaisuuden, analysoitavan kontekstin. Huolimatta siitä, että aineisto jakautuu teemallisesti useaan eri kokonaisuuteen, käsitellään sitä yhtenä kokonaisuutena. Fenomenografisessa tutkimuksessa on olennaista, että aineiston analyysivaiheessa aineiston muodostamaa kokonaisuutta käsitellään koko tutkimusprosessin ajan kokonaisuutena, jotta tutkittavasta ilmiöstä ja siihen liittyvistä käsityksistä saadaan mahdollisimman kattava kuva kaikilta teema-alueilta.

Analyysivaiheetta ei voi pitää suoraviivaisesti etenevänä tutkimusprosessina, vaan siinä korostuu enemmän jatkuva palaaminen aineiston alkulähteille, mikä tarkoittaa esimerkiksi litteroidun haastatteluaineiston uudelleen lukemista vaikka analyysikehikon ja kuvauskategorioiden rakentaminen olisi jo edennyt pitkälle. Analyysikehikkoa ei tule lukita analyysiprosessin alkuvaiheessa, koska kaksisuuntainen aineiston analyysi tuo uutta tietoa esimerkiksi merkityskategorioiden välisiin suhteisiin⁹⁰. Aineiston kontekstisidonnaisuus korostaa vuorovaikut-

⁸⁹ Häkkinen 1996, s. 39.

⁹⁰ Marton 1997, s. 132.

teista analyysiä, koska lähtökohtaisesti kaikki eri tasojen kategorioihin liittyvät havainnot liittyvät myös tutkittavaan ilmiöön.

Fenomenografinen analyysi voidaan jakaa kolmeen eri vaiheeseen: 1. Merkitysyksiköiden muodostaminen, 2. Ilmausten vertailu toisiinsa ja 3. Kategorioiden kuvaaminen ja niiden välisten suhteiden muodostaminen⁹¹. Fenomenografista tutkimusta on kritisoitu analyysiprosessin niukasta kuvaamisesta ja siitä, että lukija ei voi seurata kategorioiden muodostumista tutkimusraportista⁹². Tätä ongelmaa on pyritty tässä tutkimuksessa helpottamaan kuvaamalla seuraavaksi seikkaperäisesti analyysiprosessin toteuttaminen. Näin tuetaan myös tutkimusprosessin luotettavuutta⁹³. Tutkimuksen analyysikehikko ja analyysiprosessin eri vaiheet on kuvattu liitteessä 1, johon viitataan jäljempänä kuvattaessa analyysiprosessin etenemistä.

Ensimmäisessä vaiheessa pyritään litteroidusta haastatteluaineistosta löytämään haastateltavien tutkittavalle ilmiöille antamia ajatuksellisia kokonaisuuksia⁹⁴. Käytännössä tämä tarkoittaa tutkimuksen ongelmien kannalta merkityksellisten ilmaisujen löytämistä. Ei ole olemassa mitään erityistä tekniikkaa analyysiin, vaan tutkijan on itse selvitettävä aineistosta ne variaatiot kuinka haastateltavat kokevat tai käsittävät tutkittavan ilmiön⁹⁵. Tutkimuksen kannalta relevanttien ilmauksien löytämistä edesauttaa tutkittavan ilmiön teoreettisen taustan vahva tuntemus⁹⁶. Huolimatta siitä, että kuvauskategoriat analyysin jatkovaiheessa nousevat aineistolähtöisesti, on tutkijan teoreettinen osaaminen vahvassa asemassa tässä vaiheessa⁹⁷.

Analyysin aloittamista tuki luonnollisesti tutkimusprosessin alkuvaiheessa tehty haastatteluaineiston litterointi, joka antoi hyvän perehdytyksen aineistoon ensimmäisen kerran. Ensimmäisessä vaiheessa litteroitua aineistoa käytiin läpi kokonaisuutena, jotta kaikkiin kysymysalueisiin liittyvät merkitysyksiköt saatiin poimittua. Merkitysyksiköiden etsimisessä käytettiin apuna ennalta määritettyjä teemoja, joihin merkitysyksiköitä jaoteltiin. Teema-alueiksi muodostuivat paikallinen sopiminen Rajavartiolaitoksessa, jatkuvan neuvottelun periaate, ongelmat vuorovaikutussuhteissa ja mahdollisuudet vuorovaikutuksen kehittämiseen. Teema-alueet muodostavat myös tutkimusraportin seuraavat kaksi lukua. Merkitysyksiköiden etsiminen kuvaa hyvin fenomenografisen tutkimusprosessin pitkäkestoisuutta ja edestakaista kulkua

⁹¹ Häkkinen 1996, s. 41-43.

⁹² Huusko M & Paloniemi S, 2006, s. 169.

⁹³ Ahonen 1994, s. 131.

⁹⁴ Ibid., s. 143.

⁹⁵ Marton 1988, s. 154.

⁹⁶ Larsson 1986, s. 37.

⁹⁷ Häkkinen 1996, s. 40.

vaiheesta toiseen. Merkitysyksiköitä löytyi ja ne vaihtoivat paikkaa teema-alueesta toiseen koko tutkimusprosessin ajan aivan viime metreille saakka.

Ensimmäisessä vaiheessa löydetty ilmaukset muodostavat analyysin toisen vaiheen kannalta keskeisen aineiston. Analyysissä tulee syventyä yksittäisistä lauseista ilmausten syvempiin merkityksiin ja ilmausten välisiin suhteisiin⁹⁸. Toisen vaiheen tarkoituksena on ilmausten vertailu toisiinsa. Vertailulla luodaan pohja kuvauskategorioiden luomiselle ja samalla käydään läpi koko tutkittava aineisto, jotta saadaan kaikilta teema-alueilta huomioitua kattavasti myös mahdolliset varsinaiseen teema-alueeseen kuulumattomat ilmaisut. Aineistosta etsitään toisaalta yhtäläisyyksiä ja toisaalta eroavaisuuksia.

Ensimmäisen vaiheen jälkeen teema-alueille poimittuja merkitysyksiköitä vertailtiin toisiinsa ja niitä ryhmiteltiin teema-alueiden sisällä pienempiin kokonaisuuksiin. Ryhmittelyperusteena ei ollut yksittäinen sana tai lauseen osa, vaan kokonaisuus pyrittiin löytämään abstraktimmalla tasolla. Merkitysyksiköistä muodostui varsin vaivattomasti selkeitä kokonaisuuksia, mutta fenomenografisen metodin mukaisesti myös yksittäiset poikkeavat merkitysyksiköt poimittiin analyysiin mukaan. Näin tuettiin käsitysten kokonaiskirjon muodostumista. Analyysin toisen vaiheen tuloksena muodostuivat jokaiseen teema-alueeseen abstraktimmat toisen tason kuvauskategoriat, jotka muodostivat perustan jokaisen teema-alueen kuvauskategorialle (liite 1). Toisen tason kuvauskategorioiden muodostaminen kesti myös koko tutkimusprosessin ajan vastaavalla tavalla kuin ensimmäisen vaiheen merkitysyksiköiden etsiminen ja luokittelu.

Analyysin kolmannen vaiheen tarkoituksena on varsinaisten kategorioiden muodostaminen. Tavoitteena on kuvata löytyneitä kategorioita abstraktimmalla tasolla siten, että kuvaus sisältää kategorian sisään kuuluvien käsitysten ominaispiirteet sekä niiden yhteyden aineistoon⁹⁹. Kategorisoinnissa voidaan käyttää kolmea eri kuvausjärjestelmää: horisontaalista, vertikaalista ja hierarkkista¹⁰⁰. Kuvausjärjestelmän muoto valitaan aineistolähtöisesti. Esimerkiksi horisontaalisessa kuvauksessa muodostuvat kategoriat ovat samantasoisia, sillä erot kategorioiden välillä ovat sisällöllisiä¹⁰¹.

⁹⁸ Marton 1988, s. 155.

⁹⁹ Häkkinen 1996, s. 43.

¹⁰⁰ Uljens 1989, s. 47.

¹⁰¹ Ibid.

Kolmannessa vaiheessa muodostettiin jokaisen teema-alueen abstraktimpi kuvauskategoria, jolla pyritään kuvaamaan teema-alueen sisältö tutkimuksen ongelmien asettelun näkökulmasta. Kuvauskategoriolla pyrittiin myös kuvaamaan haastatteluaineistosta ilmenneiden käsitysten vaihtelu mahdollisimman hyvin. Liitteessä 1 on kuvattu kolmannen tason kuvauskategorian muodostuminen. Koska kuvauskategorioiden erot ovat tässä tutkimuksessa sisällöllisiä, muodostettiin kuvauskategoriat horisontaalisesti. Horisontaalinen kategorisointi näkyi jo toisen tason kuvauskategorioita muodostettaessa. Näin pyrittiin varmistamaan kategorioiden välisten erojen pysyminen sisällöllisenä myös kolmannella tasolla. Jokaisen teemaluvun lopussa on yhteenveto, jossa kolmannen tason kuvauskategoria on analysoitu tutkimuksen tavoitteiden näkökulmasta.

Liitteessä 2 on esimerkki jatkuvan neuvottelun periaatteen teema-alueen analyysiprosessista merkitysyksiköiden kautta kolmannen tason kuvauskategoriaan. Esimerkki on pelkistetty, mutta sen avulla saa hyvän kuvan siitä, miten aineisto muokkautuu yksittäisistä havainnoista abstraktin tason kuvauskategorioiksi. Esimerkissä ei näy täysin aineiston kontekstilähtöinen käsittely, jossa toisten teema-alueiden merkitysyksiköiden vaikutus on huomioitu kuvauskategorioissa.

5 JATKUVAN NEUVOTTELUN PERIAATE

Fenomenografisen tutkimusmetodin viimeisen vaiheen olennaisin osa on tutkimuksessa hankitun aineiston analysointi. Tutkimuksen aineistosta käsitellään tässä luvussa haastateltujen henkilöiden käsitykset paikallisesta sopimisesta ja jatkuvan neuvottelun periaatteesta. Analyysin avulla luodaan kokonaiskuva siitä, miten Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten edustajat ovat muodostaneet käsityksensä paikallisesta sopimisesta ja jatkuvan neuvottelun periaatteesta.

Fenomenografisen analyysin mukaisesti analyysi aloitettiin merkitysyksiköiden etsimisellä, joiden määrittämisessä on pyritty löytämään taustalla olevia laajempia kokonaisuuksia, eikä pitäytymään pelkästään yksittäisissä sanoissa tai lauseen osissa. Analyysin painopiste oli litteroidun aineiston paikallista sopimista ja jatkuvan neuvottelun periaatetta koskevissa osuuksissa. Analyysissä otettiin huomioon myös kaksi muuta teema-aluetta, jotta mahdolliset haastateltavien muissa teema-alueissa antamat merkitysyksiköt saatiin poimittua mukaan kuvauskategorioiden muodostamiseen.

5.1 Paikallinen sopiminen jatkuvan neuvottelun periaatteen perustana

Kuten aikaisemmin on tuotu esille, perusteet paikallisesta sopimisesta ja siihen liittyvistä prosesseista muodostavat tämän tutkimuksen rungon. Vaikka tutkimuksen tärkeimpänä tavoitteena on selvittää käsityksiä jatkuvan neuvottelun periaatteesta, on tarkoituksenmukaista selvittää haastateltavien käsitykset keskeisesti jatkuvan neuvottelun periaatteeseen liittyvästä kokonaisuudesta. Analyysissä haastatteluaineistosta poimittiin kaikista neljästä teemasta paikalliseen sopimiseen liittyvät merkitysyksiköt, jonka jälkeen merkitysyksiköitä verrattiin toisiinsa ja muuhun aineistoon. Paikalliseen sopimiseen liittyviä merkitysyksiköitä löytyi yhteensä 37 kappaletta. Analyysin tuloksena muodostui kolme horisontaalista kuvauskategoriaa (kuva 4), jotka muodostavat tämän luvun alaluvut. Ensimmäisen kategorian muodostavat merkitysyksiköt, jotka ryhmittyvät virastotasolla tapahtuvan neuvottelu- ja sopimustoiminnan alle. Toiseen kategorian merkitysyksiköt käsittelevät hallintoyksikkötasolla tapahtuvaa, pääasiassa yksilötasoisista, sopimista. Kolmannen kategorian merkitysyksiköissä paikallinen sopiminen Rajavartiolaitoksessa nähdään negatiivisena, jopa kiellettynä toimintana.



Kuva 4. Paikalliseen sopimiseen liittyvät kuvauskategoriat

Paikallisen sopimisen luodessa perustaan neuvotteluosapuolten väliselle vuorovaikutukselle ja sitä kautta jatkuvan neuvottelun periaatteelle, on luvun lopussa verrattu käsityksiä luvussa 2 virastotason paikallisesta sopimisesta luotuun malliin. Näin tuetaan käsitysten vaihtelun selvittämistä ennalta luodun mallin avulla ja saadaan samalla havaintoja tutkimuksen tärkeimpien tutkimuskysymysten selvittämiseen.

5.1.1 Virastotason sopimista

Haastatelluista henkilöistä suurin osa mielsi paikallisen sopimisen virastotasolla tapahtuvaksi neuvottelu- ja sopimustoiminnaksi, jolle perusteet tulevat keskustasolta. Kuten tutkimuksen johdannossa tulee esille, paikallisen sopimisen määrittämiseen ei ole olemassa mitään yhtä ja samalla oikeaa mallia. Suhteutettuna tähän, on ymmärrettävää, että käsitykset paikallisen sopimisen kokonaisuudesta vaihtelevat. Käsitysten muodostumiseen vaikuttavat varmasti myös ne paikallisen sopimisen muodot, joista neuvotteluosapuolilla on eniten kokemusta. Kuten aikaisemmin on tuotu esille, kokemuksella on merkittävä rooli neuvotteluosapuolten käsitysten muodostumisesta.

Käsitykset virastotasolla tapahtuvasta paikallisesta sopimisesta voidaan jakaa kolmeen eri ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat ne käsitykset, jotka rakentuvat keskustasolta tulevien perusteiden pohjalle. Toiseen ryhmään kuuluvat käsitykset, jotka ymmärtävät paikallisen sopimisen pääosin Rajavartiolaitoksen tarkentaviksi virkaehtosopimuksiksi ja niihin liittyviksi toiminnoiksi. Kolmannen ryhmän käsitykset liittyvät paikallisen sopimisen virkaehtosopimusjärjestelmään kuuluvaan erimielisyysprosessiin.

Kun lähdetään määrittämään lähtökohtia paikalliselle sopimiselle, keskeisenä periaatteena ovat laista tai ylemmältä sopimustasolta tulevat valtuudet tehdä virastokohtainen tarkentava virkaehtosopimus¹⁰². Haastatelluista vain yksittäiset henkilöt määrittivät paikallisen sopimisen tämän periaatteen kautta. Havaintoa voidaan pitää yllättävänä, ottaen huomioon kaikkien haastateltavien henkilöiden varsin pitkän kokemuksen neuvottelu- ja sopimustoiminnasta, koska ilman näitä valtuuksia ei paikallinen sopiminen ole käytännössä valtion virastossa mahdollista. Henkilöt, joille paikallisen sopimisen kokonaisuus vaikutti haastattelun alusta alkaen olevan selvä, lähtivät haastattelussa määrittämään kokonaisuutta keskustasolta tulevien valtuuksien kautta.

”Ilman muuta keskustason sopimuspöydältä sovittavaksi tulevat, kun meille on annettu erillinen valtuus neuvotella ja sopia. Vaikkakin sopimukset sitten työmarkkinalaitos sitten erikseen hyväksyy, niin sehän kuuluu tietysti paikalliseen sopimiseen minun mielestä aivan keskeisesti”

”Paikalliseen sopimiseen kuuluu tietysti kaikki se, se mikä keskustason sopimuksissa edellytetään paikallisesti sovittavaksi”

Keskustasolta tulevat valtuudet liitettiin paikalliseen sopimiseen virastotasolla jaettavan varallisuuden kautta.

”... ja tehdään se keskusjärjestösopimus ja siellähän nyt tätä nykyä tilanne on semmonen, että siellä kun sovitaan paikallisesta erästä. Olkoon se nyt vaikka 0,5 prosenttia ja sitten tehdään se paikallisen erän sopiminen työnantajan kanssa...”

Lähes kaikissa varallisuuden kautta tehdyissä määritelmissä näkyi kuitenkin edellä olevan esimerkin mukaisesti se, että perusteet näiden virastotason varojen jakamiselle tulevat keskustasolta, joten taustalla on käsitys siitä, miten perusteet sopimiselle tulevat. Huolimatta siitä, että palvelussuhteen ehdot sisältävät virkamiehen kannalta huomattavan määrän myös aineetomia etuisuuksia, kuten esimerkiksi suurin osa työaikasopimuksen työn suunnittelua koskevista määräyksistä, on raha merkittävänä vaikuttimena neuvoteltaessa palvelussuhteen ehdoista. Näkökulman muodostuminen varallisuuden kautta on näin ollen ymmärrettävää.

¹⁰² Kairinen M, Uhmavaara H, Murto J, Arvidsson P, 2008, s.99.

Selvästi suurin osa tämän kategorian merkitysyksiköistä painottui Rajavartiolaitoksen tarkentavien virkaehtosopimusten ja niihin oleellisesti liittyvien toimintojen ympärille. Käsityksissä nousi vahvasti esille myös taso missä paikallinen sopiminen tapahtuu. Käsityksissä tulivat esille luvussa 2 esitetyn paikallisen sopimisen laajan käsitteen¹⁰³ mukaisista neljästä kokonaisuudesta kolme. Valtiosektorilla virastotasolla tapahtuvaa paikalliseen sopimiseen kuuluvaa yksilötasoisista sopimista ei kukaan haastatelluista tuonut esille, mikä johtuu todennäköisesti siitä, että kyseistä menettelyä ei Rajavartiolaitoksessa ole viime vuosina juurikaan virkasopimusten muodossa käytetty ja erityislainsäädännön perusteella tapahtuva sopiminen on pääsääntöisesti virkamiehen ja esimiehen välillä tapahtuvaa sopimista. Virkamiehen ja esimiehen väliseen paikalliseen sopimiseen liittyvät havainnot neuvotteluosapuolten käsityksistä on esitetty hallintoyksikkökohtaista sopimista käsittelevässä kuvauskategoriassa.

Edellä mainitun laajan käsityksen ensimmäisen kokonaisuuden muodostavat valtion virkaehtosopimuslain mukaiset virastokohtaiset tarkentavat virkaehtosopimukset olivat luonnollisesti yleisin esimerkki paikallisesta sopimisesta Rajavartiolaitoksessa.

”Rajavartiolaitoksen tarkentavat virkaehtosopimukset ovat niitä paikallisia sopimuksia”

Luvun alussa korostettiin kokemuksen merkitystä neuvotteluosapuolten käsityksen muodostumisessa. Rajavartiolaitoksen tarkentavat virkaehtosopimukset ovat varmasti se konkreettisin esimerkki paikallisesta sopimisesta, koska neuvotteluosapuolten välinen yhteistyö tapahtuu suurimmalta osin niihin liittyen. Tämä näkyy edellä olevan kommentin lisäksi vahvasti myös jäljempänä.

Tarkentavista virkaehtosopimuksista Rajavartiolaitoksen työaikasopimus ja siihen liittyvät asiat, esimerkiksi sopimuksen soveltaminen, otettiin esimerkkinä useimmiten esille. Työaikasopimus on mitä todennäköisimmin eniten päivittäiseen toimintaan liittyvä sopimus, josta on seurausta myös se, että suuri osa soveltamiseen liittyvistä ongelmista ja erimielisyyksistä keskittyy siihen¹⁰⁴. Tästä johtuen on luonnollista, että neuvotteluosapuolten edustajatkin mieltävät paikallisen sopimisen kokonaisuutta työaikasopimuksen kautta. Kyseistä sopimusta käy-

¹⁰³ Kairinen M, Uhmavaara H, Murto J, Arvidsson P, 2008, s.99.

¹⁰⁴ Suurimmassa osassa Rajavartiolaitoksessa käydyistä valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksen 5 §:n erimielisyysprosessin mukaisista paikallisneuvotteluista on käsitelty Rajavartiolaitoksen työaikasopimukseen, sopimukseen valtion virka- ja työehtosopimukseen matkakustannusten korvaamisesta tai Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmäsopimukseen liittyviä soveltamiserimielisyyksiä. Tiedot on tarkistettu 17.3.2012 Rajavartiolaitoksen esikunnan sähköisestä tietokannasta, josta löytyvät yksityiskohtaiset tiedot Rajavartiolaitoksessa käydyistä paikallisneuvotteluista vuosina 1972–2011.

tettiin myös esimerkkinä muualla haastatteluaineistossa vuorovaikutussuhteen ongelmia ja kehittämistä koskevissa osissa. Työaikasopimus on Rajavartiolaitoksen tarkentavista virkaehtosopimuksista se, jota on viime vuosina kehitetty selkeästi vähiten¹⁰⁵ ja se on todennäköisesti yksi syy sen esille nostamiseen.

”Pääasiassa se työaikasopimus ja sen tulkinta, niin se kuuluu tähän oleellisesti tähän meidän paikalliseen sopimukseen”

Ainoastaan yksi haastatelluista laajensi paikallisen sopimisen käsittämään myös yhteistoimintalain- ja sopimusten mukaiset asiat. Käsityksen voidaan katsoa kuuluvan paikallisen sopimisen laajan käsitteen mukaiseen kokonaisuuteen, johon kuuluu myös yhteistoimintalain mukaan tapahtuva sopiminen¹⁰⁶.

”...sen lisäksi kaikki mikä kuuluu yhteistoimintalain ja yhteistoimintasopimusten piiriin. Josta ei sinällään virkaehtosopimuksia, mutta josta tulee neuvotella...”

Haastatellun käsitys on kuitenkin varsin laaja ja lähenteleekin ennemmin paikallisen yhteistyön käsitettä¹⁰⁷, johon voidaan ymmärtää lähes kaikki työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välinen yhteistyö.

Taso, missä paikallista sopimista Rajavartiolaitoksessa tapahtuu, keskittyy vahvasti virastotasoon neuvottelu- ja sopimustoimintaan. Haastateltavat, joiden käsitys paikallisesta sopimisesta rakentui virastotasolta tulevien perusteiden kautta, argumentoivat vahvasti myös sopimisen tason virastotasolle.

”Mehän käsitämme paikallisen sopimuksen siten, että se on niin sanottu virastokohmainen sopimus. Eli ei nokikkain työnantaja ja työntekijä, vaan se tehdään virastokohmaisesti”

¹⁰⁵ Rajavartiolaitoksen työaikasopimusta kehitettiin keväällä 2013 käydyissä virkaehtosopimusneuvotteluissa. Haastatteluaineisto on hankittu ennen kyseisiä virkaehtosopimusneuvotteluita, joten analyysi on tehty haastatteluaineiston hankintapäivämäärän mukaisen sopimustilanteen näkökulmasta.

¹⁰⁶ Kairinen M, Uhmavaara H, Murto J, Arvidsson P, 2008, s.99.

¹⁰⁷ Paikallisen sopimisen ja yhteistyön lisääminen valtionhallinnossa. Työryhmämuistioita 5/2006, s. 17.

Yksi haastateltava toi esille myös valtiosektorin paikallisen sopimisen eron verrattuna yksityisen sektorin vastaavaan toimintaan. Yksityisellä sektorilla paikallinen sopiminen konkretisoituu lähtökohtaisesti valtiosektoria alemmalla tasolla, tavoitteiden ollessa useammin työpistetasolla, esimerkiksi yrityksen ja henkilöstön tarpeiden yhteensovittamisessa¹⁰⁸. Kommentissa tiivistyy hyvin käsitys tasosta, missä valtiosektorin paikallinen sopiminen käytännössä tapahtuu.

”Paikallisella sopimisella yleensä työmarkkinakentässä ymmärretään ihan muuta kuin mitä valtiolla ymmärretään. Valtiolla se virallisesti tarkoittaa virastotason sopimista”

Merkittävästi muista käsityksistä poikkesivat näkemykset paikallisesta sopimisesta, jotka liittivät sen virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksen mukaiseen erimielisyysprosessiin. Havainnot poikkeavista käsityksistä ovat merkittäviä, koska kysymys on virastotason neuvottelu- ja sopimustoiminnan perusteista, joiden varaan jatkuvan neuvottelun periaate rakentuu.

”Siitä on olemassa hyvin seikkaperäiset määräykset ja sen pitäisi toimia. Sitten on se varjo-organisaatio, miten se toimii. Välitön neuvonpito pitäisi käydä hallintoyksiköissä... ...Minä olen sitä mieltä, että Rajavartiolaitoksessa ei ole tällä hetkellä aidosti paikallisneuvotteluita ja sitä ongelmanratkaisukykyä”

Syynä edellä mainitun käsityksen muodostumiseen saattaa olla terminologinen sekoittaminen paikallisen sopimisen ja virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksen mukaisten paikallisneuvotteluiden kanssa. Ottaen huomioon, että asioilla on merkittävä sisällöllinen ero, saattaa käsityksen muodostuminen johtua vähäisestä kokemuksesta neuvottelu- ja sopimustoiminnasta.

5.1.2 Hallintoyksikkötason sopimista

Aikaisemmin esille tulleet yksityisen sektorin paikallisen sopimisen erityispiirteet näkyivät myös yksittäisissä vastauksissa. Paikallinen sopiminen nähtiin mahdollisuutena tehdä omia tarkentavia virkaehtosopimuksia Rajavartiolaitoksen monipuolisessa toimintaympäristössä ja samalla sovittaa yhteen työnantajan ja työntekijöiden tavoitteita. Tavoitteet ovat yhteneväiset yksityisen tason paikalliseen sopimiseen, mutta taso missä sopimista Rajavartiolaitoksessa tehdään, on kauempana työntekijästä.

¹⁰⁸ Puranen P, 2000, s 16.

”Onhan se myös virkaehtosopimusten tekemistä, mutta sitten taas toisaalta paikallinen sopiminen meidän piirissä niin on sitä, että siinä yhteen sovitetaan sitä, että mitä työntekijät ja työnantaja haluavat meidän erityisissä toimintaympäristöissä”

”Rajavartiolaitoksella on erityispiirteitä. Sitä vartenhan meillä on tämä sopimusjärjestelmä tehty niin, että meillä on omat erityiset sopimukset työajoista, muuttokustannusten korvaamisesta, lisäpalkkioista tai sitten tämä RVLPJ-kokonaisuus”

Kuten paikallista sopimista käsittelevässä jaksossa todettiin, tällä hetkellä ainoa tarkentaviin virkaehtosopimukseen perustuva virastotason alapuolella oleva paikallisen sopimisen muoto on Rajavartiolaitoksen työaikasopimukseen liittyvä tasoitusvapaajärjestelmä, jossa asianosaisen hallintoyksikön päällikkö ja virkamiehiä edustava luottamusmies voivat sopia järjestelmän käyttöönotosta sekä toiminnallisesta tarpeesta ja käyttöperiaatteista¹⁰⁹. Kyseistä järjestelmää ei kuitenkaan mielletä osaksi paikallista sopimista, johtuen osaltaan sen vähäisestä käytöstä, mutta toisaalta myös siitä, että paikallinen sopiminen mielletään niin voimakkaasti virastotasolla tapahtuvaksi toiminnaksi.

”Onhan esimerkiksi tasoitusvapaajärjestelmä. Hallintoyksiköt ja hallintoyksikön paikalliset luottamusmiehet voivat sopia keskenään sen käyttöönoton”

”Paikallisestihan voidaan sopia esimerkiksi työajoista. Meillä muistaakseni on olemassa tasoitusvapaajärjestelmä”

Paikalliseen sopimisen kannalta mielenkiintoisena tekijänä haastatteluaineistosta nousivat esille käsitykset paikallisen sopimisen ulottamisesta virastotasoa alemmalle tasolle, eli käytännössä hallintoyksiköihin ja siellä työpistetasolle. Hallintoyksikkötason paikallisella sopimisella voitaisiin ottaa huomioon paremmin hallintoyksikön mahdolliset erityispiirteet ja olosuhteet.

”Ja se olisi hyvä jos silloin voitaisiin sopia niin, että ne tekisivät jotain muuta kuin sitä kolmiviikkoisjaksoa, että niille saisi tulla ylitöitä vähän reilummin silloin kesäaikaan. Sitten ne voisi tasoittaa yhteisymmärryksessä lähimpien esimiesten ja työnantajan kanssa hiljaisempaa aikaa”

¹⁰⁹ TARKVES RVLTA, 5 §.

”... voi kuulua erilaisia toimintatapoja. Kenties työntekijöiden viihtyvyyteen liittyviä, työnantajan kannalta semmosia asioita mitä työnantaja näkee oman hallintoyksikön kannalta oleellisen tärkeänä”

Eräät haastatellut toivat esille, että paikallista sopimista tapahtuu hallintoyksiköissä ilman tarkentavien virkaehtosopimusten antamaa valtuutusta.

”Sitten on tietynlaisia paikallisia sopimuksia varmasti mistä hallintoyksikön päällikkö ja luottamusmies voi sopia... ...Että on tehty yksilösopimuksia tai yksilöön kohdistuvia keskenäisiä diilejä, mitkä ei sitten taas välttämättä ole laitoksen esikunnan palvelussuhteen ehtojen tai palvelussuhteen ehtojen kanssa yhteneväisiä ihan kokonaisuudessaan”

”Kyllähän siellä eri työpaikoissa, esimerkiksi Kaakkois-Suomen rajavartiostossa, saatetaan tehdä jotain, jota he pitävät paikallisesti sovittuna asiana... ...Kyllä sitä varmasti harrastetaan siellä paikallisella tasolla”

Ottamatta kantaa siihen, tapahtuuko paikallista sopimista Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköissä vai ei, ajatuksia paikallisen sopimisen lisäämisestä ei voi pitää mitenkään yllättävinä. Kuten Rajavartiolaitoksen organisaatiota ja toimintaympäristöä kuvaavassa osiossa tuotiin esille, monipuolinen tehtäväkenttä ja vaihtelevat olosuhteet edellyttävät palvelussuhteen ehtoilta varsin paljon. Toimimattomat palvelussuhteen ehdot havaitaan ja niiden vaikutukset konkretisoituvat ensimmäisenä työpistetasolla, joten ratkaisuja ongelmiin haetaan todennäköisimmin ensimmäisenä esimiehen ja virkamiehen välillä. Henkilöstöjärjestöjen edustajien käsitysten rakentumiseen vaikuttaa myös se, että suurin edustajien käsittelemistä asioista konkretisoituu vahvasti Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköissä ja niissä olevissa työpisteissä.

Kuten edellisessä luvussa tuli esille, haastateltavien joukosta löytyi myös hallintoyksikkötasoiseen paikalliseen sopimiseen kielteisesti suhtautuvia, painottaen voimakkaasti sopimisen tapahtuvan ainoastaan virastotasolla.

”Ja jos sitten paikalliseen sopimiseen mennään, niin silloin se tapahtuu kyllä virkaehtosopimuspyödyssä.”

Käsitykseen vaikuttaa todennäköisesti kokemukset ongelmista virkaehtosopimuksen soveltamiseen liittyen. Hajallaan oleva ja erittäin itsenäiset hallintoyksiköt sisältävä organisaatio aiheuttaa lukuisan määrän erilaisia tulkintalinjoja virkaehtosopimuksista. Mikäli paikallista sopimista lisättäisiin virastotasoa alemmilla tasoilla, saattaisi se neuvotteluosapuolten mielestä aiheuttaa entistä enemmän erimielisyyksiä virkaehtosopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta.

Etäisimpänä virastotason paikallisesta sopimisesta on yhden haastatellun käsitys paikallisesta sopimisesta työpistetasolla tapahtuvana esimiehen käytännön työnjohtotoimintana. Käsityksen mukaan paikallinen sopiminen tarkoittaa pelkästään hallintoyksiköissä tapahtuvaa sopimista virkamiehen ja esimiehen välillä.

”Nyt kun oletetaan, että puhutaan Rajavartiolaitoksesta pelkästään, niin sotilaallinen organisaatio ja vielä viranomaistoimintaa, niin paikallinen sopiminen jää mun mielestä siihen, että miten se työ tehdään ja milloin se tehdään ja tarviiko lisää kavereita avuksesi”

Käsityksen muodostumiseen on saattanut vaikuttaa se, että usein arkikielessä paikallisella tasolla tarkoitetaan nimenomaan hallintoyksikkötason toimintaa. Käsitys on ongelmallinen siltä osin, että työnjohdolliset asiat on rajattu tiukasti virkaehtosopimuksella sovittavien asioiden ulkopuolelle¹¹⁰. Toisaalta yksi haastatelluista rajasi heti ensimmäiseksi kaiken työnjohtotoimintaan liittyvän paikallisen sopimisen ulkopuolelle.

”Kaikki mitä kuuluu työnjohto-oikeuteen, kuuluu sen ulkopuolelle. En tarkoita sitä, etteikö voida keskustella, mikä kuuluu jo hyvän työnantajan periaatteisiin, mutta että lähdetäisiin sopimaan niistä työnjohto-oikeuteen liittyvistä asioista, niin se ei sinne kuulu”

Osa haastateltavista toi esille, että paikallista sopimista tapahtuu alemmalla tasolla huolimatta siitä, että ohjeet ja määräykset eivät sitä mahdollista. Käsityksistä nousee esille myös huoli virkamiesten yhdenvertaisesta kohtelusta sekä palvelussuhdeasioita hoitavien virkamiesten ammattitaidosta.

¹¹⁰ VVirkaehtosopimusL 2 §.

”onko yleensä ottaen hallintoyksiköillä oikeutta antaa alempiasteisia määräyksiä tai ohjeita. Siis ylemmän tason tuota tekemistä sopimuksista?... .. se on sitten johtanut siihen, että vähän joka hallintoyksikkö soveltaa näitä juttuja vähän omalla tavallaan...”

”Virkamiehet soveltaa omatoimisesti virkavastuulla, tulkitsee annettuja määräyksiä, ohjeita, lakia, mahdollista sopimustekstiä”

5.1.3 Kiellettyä toimintaa

Paikallisesta sopimisesta ilmeni myös yleisestä, virastotason sopimiseen liittyvästä käsityksestä, täysin poikkeavia käsityksiä. Erään haastatellun käsityksen mukaan virkamiehen asema on sotilaallisessa organisaatiossa niin huono, että paikallista sopimista ei tulisi Rajavartioloitoksessa olla lainkaan. Haastateltava mielsi paikallisen sopimisen olevan työpistetasolla tapahtuvaa virkamiehen ja esimiehen välistä neuvottelua.

”Elikkä toisin sanoen, että paikallista sopimista ei tulisi Rajavartioloitoksessa ollenkaan. Ellei erikseen saada luotettavasti sovittua, että tää työntekijä, tää virkamies voisi niinku läheskään niinku... Se asema neuvotteluosapuolena ois niinku yhtään turvattu”

Yksi haastatelluista totesi, että järjestöillä ei olisi edes mahdollisuutta paikalliseen sopimiseen.

”No tällä hetkellä varsin vähän varmaankin. Vähän kiellettyä järjestöpuolen toimesta paikalliset sopimukset”

Molempien edellä esitettyjen käsitysten osalta on todettava, että haastateltujen henkilöiden kokonaiskäsitys paikallisesta sopimisesta poikkesi merkittävästi luvussa 2 esitetystä virastotason paikallisen sopimisen mallista, mikä osaltaan selittää erilaiset käsitykset. Kuten aikaisemmin jo todettiin, havainnot poikkeavista käsityksistä tässä kategoriassa ovat merkittäviä, koska kysymys on virastotason neuvottelu- ja sopimustoiminnan perusteista.

5.1.4 Yhteenveto

Paikallisen sopimisen teema-alueeseen liittyvä kolmannen tason kuvauskategoria muodostui merkitysyksiköiden etsimisen ja vertailun jälkeen seuraavan sisältöiseksi:

Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolet käsittävät paikallisen sopimisen virastotasolla tapahtuvaksi työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen väliseksi neuvottelu- ja sopimustoiminnaksi, joka perustuu keskustasolta tuleviin perusteisiin. Hallintoyksikötason paikallinen sopiminen käsitetään tasoitusvapaa-järjestelmään liittyvänä sopimisena. Merkittävimmät poikkeavat käsitykset paikallisesta sopimisesta liittyvät tasoon, missä paikallista sopimista tehdään sekä paikallisen sopimisen edellytyksiin.

Kuten edellä olevasta abstraktista kuvauksesta tulee esille, suurin osa neuvotteluosapuolten edustajien käsityksistä paikallisesta sopimisesta ryhmittyy keskustasolta tulevien perusteiden mukaisesti virastotasolla tapahtuvaan neuvottelu- ja sopimustoimintaan.

Verrattaessa luvussa 2 esitettyihin paikallisen sopimisen asiakokonaisuuksiin, painottuivat käsitykset paikallisesta sopimisesta suurimmalta osin virastokohtaisiin tarkentaviin virkaehtosopimuksiin. Haastatellut käsittivät paikallisen sopimisen konkreettisesti näiden kautta. Toisen kiinnekohta paikallisesta sopimisesta luotuun esimerkkiin olivat käsitykset tasoitusvapaa-järjestelmään liittyvän sopimisen kuulumisesta paikalliseen sopimiseen, joka on Rajavartiolaitoksen työaikasopimuksen perusteella tapahtuvaa sopimista. Vain yksi haastateltava katsoi valtion yhteistoimintalain mukaan tapahtuvan sopimisen kuuluvaksi paikallisen sopimisen kokonaisuuteen. Asiaa selittänee kummankin tekijän osalta niiden vähäinen soveltaminen Rajavartiolaitoksessa.

Merkittävimmät yleisestä käsityksestä poikkeavat käsitykset ovat vahva käsitys hallintoyksikkö- ja jopa työyksikötasoisesta paikallisesta sopimisesta sekä käsitykset hallintoyksiköissä tapahtuvasta paikallisesta sopimisesta. Käsitys virastotasoa alemman tason paikallisesta sopimisesta liittyi pääsääntöisesti kokemuksiin yksityisen sektorin paikallisesta sopimisesta ja sieltä saatuihin vaikutteisiin. Mielenkiintoisena voidaan pitää käsitystä konkreettisesta alemman tason paikallisesta sopimisesta, koska sen ei pitäisi voimassa olevien virkaehtosopimusten mukaan olla edes mahdollista. Myös käsitykset, joissa paikallinen sopiminen rajattiin edellytyksiltään tai henkilöstöjärjestöjen asettamien rajoitusten myötä mahdottomaksi, herät-

tävät mielenkiinnon. Tosiasia kuitenkin on, että haastateltavat henkilöt ovat kiinteästi mukana virastotason neuvottelu- ja sopimustoiminnassa ja näin ollen myös paikallisen sopimisen mekanismeissa. Paikallisen sopimisen kokonaisuuden voisi olettaa olevan neuvotteluosapuolille suurimmalta osin selvän.

Haastatteluaineistosta tehdyn analyysin perusteella voidaan todeta, että neuvotteluosapuolet ymmärtävät paikallisen sopimisen perusteet hyvinkin yhteneväisesti siltä osin, millä tasolla paikallista sopimista Rajavartiolaitoksessa virallisesti tapahtuu. Huomioitta ei voi kuitenkaan jättää sitä, että vaikka lähes kaikki virastotason paikalliseen sopimiseen kuuluvat elementit tulivat haastattelussa esille, ne tulivat pääsääntöisesti eri haastateltavilta. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole kuitenkaan määrittää mikä on oikea tai väärä käsitys paikallisesta sopimisesta. Näin ollen haastatteluaineisto antoi erittäin hyvän kuvan siitä, miten käsitykset paikallisesta sopimisesta vaihtelevat neuvotteluosapuolten välillä.

Merkille pantavaa on kuitenkin se, että neuvotteluosapuolten vastauksista tuli ilmi paikallisen sopimisen merkitys työnantajan ja henkilöstön välisten tarpeiden yhteensovittamisessa. Toisen mielenkiintoinen havainto voidaan tehdä tasosta, missä paikallista sopimista ilmeisesti tapahtuu epävirallisesti. Osa haastatelluista toi selkeästi esille, että työpistekohtaista sopimista tapahtuu Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköissä. Molemmat edellä mainitut havainnot ovat oleellisesti tutkittavana olevaan jatkuvan neuvottelun periaatteen käsitteeseen liittyviä tekijöitä.

Täysin poikkeavat käsitykset paikallisesta sopimisesta osoittavat, että kysymys on osittain vaikeasti määriteltävästä kokonaisuudesta. Käsityksen muodostumiseen vaikuttavat erittäin paljon neuvottelu- ja sopimustoiminnasta saadut kokemukset. Neuvotteluosapuolten toisistaan poikkeavat mahdollisuudet osallistua toimintaan luovat erilaiset lähtökohdat käsityksen muodostumiselle ja selittävät osaltaan käsitysten vaihtelua.

5.2 Jatkuvan neuvottelun periaate

Tämän tutkimuksen keskeisimmät tavoitteet rakentuvat jatkuvan neuvottelun periaatteen kautta. Edellisessä luvussa analysoitu neuvotteluosapuolten käsitys paikallisesta sopimisesta luo perustan, mutta jatkuvan neuvottelun periaate on väline, jolla tavoitteeseen pyritään. Analyysivaiheessa jatkuvan neuvottelun periaatteeseen liittyvät merkitysyksiköt poimittiin haastatteluaineistosta vastaavalla tavalla kuin edellä paikallisen sopimisen osuudessa. Jatkuvan

neuvottelun periaatteeseen liittyviä merkitysyksiköitä löytyi yhteensä 89 kappaletta. Analyysin tuloksena muodostui neljä horisontaalista kuvauskategoriaa (kuva 5), jotka muodostavat tämän luvun alaluvut. Ensimmäisen kategorian muodostavat merkitysyksiköt, jotka kuvaavat aktiivista vuorovaikutussuhdetta. Toiseen kategorian merkitysyksiköt käsittelevät periaatteen ajallista sijoittumista sopimuskaudelle. Kolmannen kategorian merkitysyksiköt käsittelevät periaatteen tavoitteita ja neljäs neuvotteluosapuolten välisiä suhteita periaatteen toteuttamisen aikana.



Kuva 5. Jatkuvan neuvottelun periaatteeseen liittyvät kuvauskategoriat

Haastattelujen aikana tullut kommentti jatkuvan neuvottelun periaatteesta kuvaa hyvin lähtökohtaa jatkuvan neuvottelun periaatteen määrittämiselle.

”Ensimmäinen keskeinen asia on se, että mikään lainsäädäntö tai pykälä tai määräys ei luo sitä jatkuvan neuvottelun periaatetta”

5.2.1 Aktiivista osapuolten välistä työskentelyä

Kuten aikaisemmin tutkimuksessa on tuotu esille, jatkuvan neuvottelun periaatteeseen ei löydy mitään valmista määritelmää. Paikallinen sopiminen virastotasolla luo sille perustan ja rungon, mutta minkään tasoinen normi ei määritä kokonaisuutta.

Haastatteluaineiston perusteella on helppo tehdä johtopäätös, että neuvotteluosapuolten mielestä jatkuvan neuvottelun periaatteen lähtökohtana on avoin vuorovaikutussuhde neuvotteluosapuolten välillä. Vuorovaikutuksen merkitys korostuu useassa eri yhteydessä. Jatkuvan neuvottelun periaatetta ei nähdä minään erityisenä mekanismina, vaan pikemminkin luontevana ja vapaamuotoisena vuoropuheluna.

”Kyllähän jatkuvan neuvottelun periaate on puhtaasti vuorovaikutusta kahden instanssin välillä. Eikä mitään muuta”

”...tämmöistä kahden tai kahdenkeskistä eri asioihin liittyvää vuorovaikutusta ja asioiden selvittämistä ja kysymistä ja tiedustelua. Minä näen sen semmoisena normaalina kanssakäymisenä...”

Tiivis vuorovaikutus on helppo mieltää lähtökohdaksi työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen yhteistyölle. Palvelussuhteen perustana olevat virkaehtosopimukset ovat neuvotteluosapuolten yhteinen tahdonilmaisu palvelussuhteen ehdoista ja näin ollen kaikki niihin liittyvä toiminta on lähtökohtaisesti vuorovaikutteista. Vuorovaikutukselta haetaan myös vapaampaa muotoa kuin varsinaisissa virkaehtosopimusneuvotteluissa. Virkaehtosopimusneuvottelut ovat yleensä varsin muodollisia, tiukasti aikamääreisiin sidottuja ja saattavat olla myös asiallisesti tiettyyn raamin muotoutuvia. Vapaammalla vuorovaikutuksella haetaan avointa keskustelua kaikista virkaehtosopimukseen liittyvistä asioista. Neuvotteluosapuolten välille viime vuosien aikana kertyneet jännitteet ovat kuitenkin osaltaan johtaneet siihen, että nykyistä vuorovaikutussuhdetta kokonaisuudessaan voi kuvata varsin muodolliseksi.

Jatkuvan neuvottelun periaatteen käytännön järjestelyihin liittyen keskeisimpinä asioina nousivat esille neuvotteluosapuolten vuorovaikutuksen säännönmukaisuus ja konkreettiset tapaamiset. Vuorovaikutusvälineiksi toki mainittiin kaikki tällä hetkellä normaalissa vuorovaikutuksessa käytössä olevat tekniset välineet ja menetelmät, mutta säännöllisten ja konkreettisten tapaamisten merkitys oli aineistossa korostunut.

”Toimiakseen tämä systeemi vaatii säännöllisiä tapaamisia”

”...niitähän on varmaan monenlaisia, mutta varmaan semmoinen säännönmukainen tapaaminenhan on paras vuorovaikutuskanava”

Tapaamismuotoina nähtiin perinteinen työryhmätyöskentely sekä työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen edustajien kahdenkeskeiset tapaamiset. Työryhmätyöskentelystä konkreettisena esimerkkinä esille tuotiin Rajavartiolaitoksen sopimustoiminnan seurantaryhmä, jonka yhtenä tehtävänä on Rajavartiolaitoksen tarkentavien virkaehtosopimusten seuranta ja kehittäminen¹¹¹. Sopimustoiminnan seurantaryhmä on haastateltavien mielestä hyvä lähtökohta ja esimerkki työryhmätyöskentelystä, jota tarpeen mukaan laajentamalla saadaan toimintaa kehitettyä. Työryhmätyöskentelyn etuina nähtiin kaikkien osapuolten tarpeiden huomioon ottaminen ja jokaisen osapuolen sitouttaminen työryhmän ratkaisuun.

”Seurantaryhmässä pystytään käsittelemään sopimuksia ja tavoitteita ja kaikkea muuta eri näkökohdista. Ehkä se on parasta meillä jatkuvan neuvottelun periaatteeseen liittyvää tämä seurantaryhmä”

”Mutta sitä tehdään yhteisellä työryhmällä. Tämä on sitä jatkuvan neuvottelun periaatteen hoitamista”

Kun otetaan huomioon suurimman osan neuvotteluosapuolista vähäiset mahdollisuudet valmistautua neuvottelu- ja sopimustoimintaan varsinaisten virkatehtävien hoitamisen viedessä suurimman osan ajasta, on ymmärrettävää, että työryhmätyöskentely on käsityksissä vahvimmin esillä. Työryhmät ovat suurimmalle osalle käytännössä ainoa mahdollisuus paneutua käsiteltävään asiaan.

Vaikka työryhmätyöskentelyä korostettiin neuvotteluosapuolten vastauksissa, haluttiin työryhmissä tehtävä valmisteleva työ erottaa selvästi varsinaisista virkaehtosopimusneuvotteluista.

”Varsinainen neuvottelutoiminta pitää sitten kumminkin eriyttää, koska työryhmissä haetaan mahdollisuuksia kehittää toimintaa. Sitten taas varsinainen sopimus tehdään normaaleissa sopimusneuvotteluissa”

Työryhmätyöskentelyyn ei nähty mitään vakioitua ratkaisua, vaan työryhmien määrä ja tavoitteet määritettäisiin tapauskohtaisesti. Sopimustoiminnan seurantaryhmää pidettiin kordinoivana työryhmänä, josta asioita ohjataan tarpeen mukaan joko olemassa oleviin tai tarpeen mukaan perustettaviin työryhmiin.

¹¹¹ RVLE:n ak n:o 1095/03/16.6.2010.

Työryhmätyöskentelyn osalta tuli esille myös poikkeava käsitys. Kahdenväliset neuvottelut nähtiin työryhmätyöskentelyä parempana vaihtoehtona.

”Jos puhutaan tämmöisestä kahdenvälisestä, työryhmät eivät ole välttämättä niin hyviä”

Edellä olevaa käsitystä tukee yhden haastateltavan kommentti, joka liittyy työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen edustajien kahdenvälisiin tapaamisiin tärkeänä vuorovaikutuksen muotona.

”Tällä hetkelläkin on menossa neuvottelupöydän ja pääluottamusmiesten väliset kahdenkeskeiset neuvottelut neuvottelu- ja sopimustoiminnasta, jossa pystytään vuorovaikutusta tekemään ja ajatuksia siirtää puolin ja toisin. Mitkä on molempien instanssien lähtökohdat”

Tapaamiset nähtiin tärkeinä nimenomaan osapuolten neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvien tavoitteiden asettelun ja ajankohtaisten asioiden käsittelyn kannalta. Johtuen Rajavartiolaitoksen yhtenäisestä sopimuskokonaisuudesta, on myös mahdollisten työryhmien kokoonpano varsin laaja ja yksittäisen henkilöstöjärjestön saattaa olla vaikea saada ääntään kuuluviin työryhmän sisällä. Vastauksista heijastuu neuvotteluosapuolten välinen asetelma työryhmässä, jossa kaikki osapuolet ovat edustettuna. Kooltaan pienimmät henkilöstöjärjestöt kokevat saavansa vähemmän painoarvoa työryhmätyöskentelyssä verrattuna kahdenväliseen vuorovaikutukseen. Kahdenväliset neuvottelut lisäävät myös luottamuksellisuutta vuorovaikutukseen.

Aineistosta esille noussut työryhmiin liittyvä yksittäinen käsitys on merkittävä jatkokehittämisen kannalta.

”Minä en tarvitse yhtään enempää elementtejä tähän. Minä tarvitsen vaan, että nämä rupeaisivat jo sovitut työryhmät ja muut seurantaryhmät tekemään sitä työtä mitä varten ne on perustettu”

Kommentista heijastuu varsin kriittinen kanta tämänhetkiseen tilanteeseen työryhmätyöskentelyn osalta. Haastateltava koki, että välineitä työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen väliseen vuorovaikutukseen on jo olemassa, mutta niiden hyödyntäminen on vajavaista. Käsityksestä heijastuu myös turhautuminen varsin hitaaseen sopimuskokonaisuuden kehittämiseen suh-

teessa toimintaympäristön ja tehtävien kehittämiseen. Kehittämisen osalta tulisi kuitenkin muistaa, että ongelmien ratkaisu ei välttämättä löydy uutta kehittämällä vaan ratkaisu saattaa löytyä olemassa olevien rakenteiden ja prosessien avulla ja niitä kehittämällä.

5.2.2 Jatkuva yhteysdenpitoa

Haastatteluaineiston perusteella kaikki neuvotteluosapuolten edustajat olivat sitä mieltä, että jatkuvan neuvottelun periaatteen tulee toteutua varsinaisten virkaehtosopimusneuvottelujen ulkopuolella, kuten aikaisemmin viitekehyksessä kuvattiin ja tämän tutkimuksen hypoteesina on. Käsitykset ryhmittyivät hyvinkin samankaltaisiksi ja ainoat poikkeamat ilmenivät lähinnä siinä, mihin varsinaisten virkaehtosopimusneuvotteluiden välisenä aikana tapahtuvalla aktiivisella vuorovaikutuksella pyritään.

”Ymmärrän tämän niin, että työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välillä on toimiva vuorovaikutus myös varsinaisten ves-neuvottelujen välisinä aikoinakin. Asioista keskustellaan aina silloin, kun on tarvetta”

Jatkuvan neuvottelun periaate nähtiin tilanteen ja tarpeen mukaan muodostuvana vuorovaikutussuhteena, jota voidaan kehittää aina tilanteen edellyttämällä tavalla.

”...niin niistä voitaisiin ihan, ihan tuota kuukausittain, viikoittain, miten on tarve niin vaikka koko semmoinen porukka mitä se koskee”

Yksi haastateltava tiivistä jatkuvan neuvottelun periaatteen keinoksi ylläpitää neuvottelukontaktia osapuolten välillä. Haastateltava toi kuitenkin vahvasti esille käsityksensä, että jatkuvan neuvottelun periaate ei tarkoita jatkuvia virkaehtosopimusneuvotteluja.

”Jatkuva neuvottelu. Siinä pidetään yllä neuvottelukontaktia”

”Se ei ole sitä, että käytäisiin jatkuvia virkaehtosopimusneuvotteluja”

Edellä esille tulleisiin aktiivisen vuorovaikutuksen elementteihin liittyy myös seuraava kommentti asioiden nopeasta esille ottamisesta.

”Jatkuvan neuvottelun periaate on mielestäni sitä, että ongelmat nostetaan pöydälle heti, kun ne syntyvät, eikä tuoda niitä vasta sitten pöydälle, kun on neuvottelukierros”

Nopea asioiden esille ottaminen helpottaa varsinaisia virkaehtosopimusneuvotteluja, koska neuvotteluihin varattu aika on varsin lyhyt ja kaikkia sopimuskauden aikana mahdollisesti kertyneitä soveltamiseen ja tulkintaan tai sopimusten kehittämiseen liittyviä asioita ei todennäköisesti ehditä käsitellä varsinaisissa neuvotteluissa. Mahdollisimman aikaisin esille otettu kehittämiskohde tai ongelma antaa aikaa asian valmistelulle työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välillä.

Osa neuvotteluosapuolten edustajista toi esille, että jatkuvan neuvottelun periaate laajentaa varsinaiset virkaehtosopimusneuvottelut koko sopimuskauden mittaiseksi prosessiksi, ollen aktiivista ja sopimushakuista neuvottelutoimintaa.

”Jatkuvan neuvottelun periaatteen ymmärrän sillä tavalla, että osapuolet käyvät aktiivista neuvottelutoimintaa riippumatta siitä, että mitkä ovat nämä lailliset perusteet”

”Ei voi olla niin, että me neuvotellaan silloin, kun VM antaa luvan... ...Toimiakseen tämä systeemi vaatii kykyä tehdä ratkaisuja, ratkaista asioita myös sopimuskauden aikana”

Edellä olevista käsityksistä voidaan havaita halu käyttää varsinaisen sopimusvarallisuuden ulkopuolista rahoitusta sopimuskauden aikana sekä liu’uttaa sopimusten sisältöä tavoitteiden suuntaan. Varsinaisten virkaehtosopimusneuvotteluiden ollessa varsin kankea prosessi saattaa taustalla olla myös halu yksinkertaistaa prosessia avaamalla uusia mahdollisuuksia sopimustasoisten ratkaisujen tekemiseen sopimuskauden aikana. Jatkuvan neuvottelun periaatteeseen toimintatapoja määritettäessä tulee kuitenkin muistaa taustalla jo aikaisemmin esille tulleet paikallisen sopimiseen vaikuttavat reunaehdot. Virastotasolla tapahtuvan sopimus- ja neuvottelutoiminnan perustana ovat lainsäädännöstä tai keskustasolta tulevat perusteet. Rajavartiolaitoksessa käytävät tarkentavat virkaehtosopimusneuvottelut edellyttävät keskustasolta saatavaa mandaattia. Sopimuskauden aikana on mahdollista käydä vuoropuhelua sopimusten soveltamisesta ja tulkinnoista, mutta varsinaisten tarkentavien virkaehtosopimusneuvottelujen käyminen ei ole mahdollista ilman valtuutusta¹¹².

¹¹² VVirkaehtosopimusL 3 § 4 mom. Rajavartiolaitoksessa käytävät tarkentavat virkaehtosopimusneuvottelut edellyttävät keskustasolta annettua määräystä.

5.2.3 Valmistelua, kehittämistä ja seuranta

Toiminnan kehittämiseksi tulee olla aina selkeät tavoitteet. Tarpeet neuvotteluosapuolten välisen vuorovaikutuksen kehittämiseksi ovat olleet esillä säännöllisesti ja mikäli osapuolten välille halutaan kehittää toimivia malleja, tulee neuvotteluosapuolilla olla selkeät tavoitteet toiminnalle. Jatkuvan neuvottelun periaatteeseen liittyvät toiminnalle asetetut tavoitteet ilmenevät haastatteluaineistosta hyvin yhteneväisenä. Tavoitteet periaatteen osalta painottuivat virkaehtosopimusneuvotteluihin valmistautumiseen ja halun kehittää virkaehtosopimuksia sekä niiden soveltamiseen ja seurantaan sopimuskauden aikana virkaehtosopimusneuvotteluiden välisenä aikana.

Jatkuvan neuvottelun periaate nähtiin nimenomaan virkaehtosopimukseen liittyvänä toimintana. Seuraavana esitettävästä käsityksestä näkyy kolme jatkuvan neuvottelun periaatteeseen kuuluvaa tavoitteellista kokonaisuutta: tulevaan sopimuskierrökseen valmistautuminen, virkaehtosopimusten kehittäminen sekä voimassa olevan virkaehtosopimuksen tulkintaan ja soveltamiseen liittyvät toimenpiteet. Edellä esille tuotu aktiivinen vuorovaikutus korostuu kaikissa vaiheissa.

”Mielestäni se kuuluu kaikki tähän mikä vaikuttaa itse sopimukseen. Joko vanhan sopimuksen tulkintaan, taikka sitten uuden sopimuksen tavoitteiden asetteluun tai muuhun. Niin se kaikki kuuluu siihen jatkuvan neuvottelun kehään asiakohtina”

Virkaehtosopimuksen tulkintaan ja soveltamiseen liittyen tulee kuitenkin ottaa huomioon, että voimassa oleva virkaehtosopimusasioiden pääsopimus sisältää voimassa olevien tarkentavien virkaehtosopimusten soveltamis- ja tulkintaerimielisyyksiä varten erimielisyysprosessin¹¹³.

Tulevaan sopimuskierrökseen valmistautumiseen ohella myös tulevaisuuteen valmistautuminen nähtiin osaksi jatkuvan neuvottelun periaatetta. Valmistautumista virkaehtosopimusneuvotteluihin ei katsottu pelkästään sopimuskaudella syntyneiden ongelmien ratkaisun kannalta vaan siihen kuuluisi myös virkaehtosopimukseen liittyvien kehittämiskohteiden etsintä. Jatkuvan neuvottelun periaate nähtiin myös mahdollisuutena kehittää virkaehtosopimukseen liittyviä soveltamisohjeita ja -määräyksiä. Kehittäminen voisi olla pitkäjänteisempää kuin yhden sopimuskauden mittaista.

¹¹³ Valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus, 5 §.

”Ja voidaan kartoittaa virkaehtosopimuksiin liittyviä kehittämistarpeita ja yhdessä etsiä kehittämiskohteita. Pohtia tulevaisuutta ja miten niitä pitäisi tulevaisuudessa kehittää”

Valmistautuminen virkaehtosopimusneuvotteluihin sisältäisi neuvotteluosapuolten tavoitteiden yhteensovittamista hyvissä ajoin ennen neuvotteluita. Neuvotteluiden ulkopuolella tapahtuva valmistelu mahdollistaisi vapaamman tavoitteiden määrittämisen, koska sitä ei sidottaisi ennalta neuvotteluohjeilla tai käytettävissä olevalla neuvotteluvaramäärällä.

”Meillä on valmistellut tavoitteet. Yhdessä jo pitkälle hiotut tavoitteet, koska niitä voidaan valmistella aikalailla ilman sitoutumista siihen käytettävissä olevaan varallisuuteen”

Varsinaisten virkaehtosopimusneuvotteluiden lyhytkestoisuus ei käytännössä mahdollista asioiden perusteellista valmistelua. Verrattuna tilanteeseen, jossa kumpikin osapuoli tahoiltaan valmistautuu virkaehtosopimusneuvotteluihin, mahdollistaa yhteinen työskentely jo valmisteluvaiheessa molempien osapuolten tavoitteiden yhteensovittamisen. Käytännön esimerkit virkaehtosopimusneuvotteluista, joissa rajattu aika ja huonosti tunnetut vastapuolen tavoitteet ovat estäneet molempia tyydyttäneen neuvottelutuloksen syntymisen, ovat varmasti vaikuttaneet käsitysten muodostumiseen.

Toinen valmistautumiselle asetettu tavoite toisi konkreettisempia tuloksia neuvottelutilanteeseen. Yhteisen työn tuloksena syntyisi valmiiksi käsiteltyjä kokonaisuuksia, joita voisi hyödyntää varsinaisissa virkaehtosopimusneuvotteluissa. Konkreettisena esimerkkinä on esimerkiksi Rajavartiolaitoksen palkkalautakunnassa arviointityön ohella tehty palkkausjärjestelmän kehittämistyö. Viitaten edellä esitettyyn rajalliseen ajankäyttöön virkaehtosopimusneuvotteluissa, saavutetaan menettelyllä todennäköisesti etuja.

”Palkkalautakunta voi sitä työtään pyrkiä kehittämään ja sitä järjestelmää kehittämään ja tuoda täältä kautta eväitä sinne neuvottelupöytään. Toimia tavallaan valmistelutyöryhmänä, joka liittyy vaativuuden arviointityöhön”

Jatkuvan neuvottelun periaatteella nähtiin myös ennaltaehkäisevä vaikutus. Neuvotteluosapuolten ollessa tietoisia toistensa tilanteesta ja tavoitteista sekä mahdollisista sopimukseen liittyvistä ongelmista, voidaan sillä estää neuvottelutilanteessa syntyvät ongelmat. Lopullisen neuvottelutuloksen ollessa aina kompromissi, jossa molemmat osapuolet joutuvat väistämättä joustamaan omista tavoitteistaan, helpottaa periaate tavoitteiden muokkaamista samansuuntaisiksi jo hyvissä ajoin ennen neuvotteluprosessia ja sitä kautta se edistää lopullisen neuvottelutuloksen syntymistä.

”Prosessi, jolla pyritään välttämään se tilanne, että silloin tulee eteen sellaisia ongelmia, joista kumpikaan osapuoli ei ole ollut aikaisemmin tietoinen, tai että niitä ei ole käsitelty”

Virkaehtosopimukseen liittyvänä kehittämisenä nähtiin myös mahdollisuus ratkaista sopimuskauden aikana tulleita virkaehtosopimukseen tulleita ongelmia. Periaatteen avulla voitaisiin puhdistaa pöytää ennen varsinaisia virkaehtosopimusneuvotteluja.

”Jatkuvan neuvottelun periaate tarkoittaa lähinnä sitä, että jokaisella neuvottelukieroksella ratkaistaan joitakin ongelmia. Niin aina jää ratkaisemattomia ongelmia”

”Osittain sopimista myös sillä tavalla, että saadaan asioita alta pois. Kyllähän kaikki tähtäävät sitten siihen, että saadaan ne isommat sopimukset aikaiseksi”

Käsityksissä oli selviä yhteyksiä edellisen kuvauskategorian käsityksiin, jossa jatkuvan neuvottelun periaate nähtiin jatkuvina virkaehtosopimusneuvotteluina. Yhdistävänä tekijänä oli vahva halu päästä ratkaisuun virkaehtosopimukseen liittyvissä ongelmatilanteissa. Tässä yhteydessä käsitykset lähtivät kuitenkin rakentumaan ajatuksesta, että sopimustasoisia ratkaisuja tehdään vain virkaehtosopimusneuvotteluissa.

Varsinaisten virkaehtosopimusneuvottelujen jälkeisen ajan, eli sopimusten soveltamisen ja tulkinnan osalta, keskeiseksi asiaksi nousi työnantajan direktio-oikeuteen perustuva virkaehtosopimusten tulkintaetuoikeus ja siihen oleellisesti liittyvä soveltamismääräysten ja -ohjeiden antaminen. Aktiivinen vuorovaikutus ohjeita ja määräyksiä valmisteltaessa edistäisi asioiden jalkauttamista käytännön toimintaan.

”Se kuuluu ilman muuta se soveltamismääräysten anto. Työnantajalla on direktio-oikeus lopulta päättää kuitenkin. Mutta neuvottelu on käyty ja on annettu järjestöille mahdollisuus vaikuttaa siihen tulkinnan tekemiseen ennen kun se tulkintapäätös tehdään. Se on helpommin nieltävissä se tulkintapäätös, kun siitä on keskusteltu etukäteen”

Valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus määrittää selkeästi, että hallinnonalan neuvotteluviranomaisen on käytävä neuvottelut asianosaisten henkilöstöjärjestöjen kanssa ennen soveltamisohjeen tai -määräyksen antamista¹¹⁴. Tässä tapauksessa tulee erottaa normaaliin päivittäiseen esimiesten toimintaan liittyvä virkaehtosopimusten tulkinta ja siihen liittyvät työnjohdolliset määräykset varsinaisista soveltamisohjeista ja -määräyksistä. Käsitysten voidaan katsoa sisältävän voimakasta kritiikkiä työnantajaa kohtaan siitä, että annetuista soveltamisohjeista ja -määräyksistä ei neuvotella asianmukaisesti ennen niiden antamista. Havaintoa vahvistaa myös jäljempänä neuvotteluosapuolten vuorovaikutusta käsittelevässä luvussa esille nousevat käsitykset neuvotteluosapuolten välisessä vuorovaikutussuhteessa olevista ongelmista. On kuitenkin todettava, että osittain käsityksissä sekoitetaan työpisteissä tapahtuva työnjohtotoiminta ja virkaehtosopimukseen liittyvä soveltamisohjeiden ja -määräysten antaminen.

5.2.4 Rakentavasti yhteisiin tavoitteisiin

Kuten neuvotteluosapuolten välisen neuvottelu- ja sopimustoiminnan, myös sitä tukevan jatkuvan neuvottelun periaatteen tavoitteena varmasti on osapuolten välinen yhteisymmärrys käsiteltävistä asioista. Jatkuvalle neuvottelulle asetetut vaatimukset vastakkaisen osapuolen huomioimisesta nousivat esille haastatteluaineistosta yksittäisenä vahvana tekijänä ja näin ollen niistä muodostettiin yksi kuvauskategoria.

”Luontevaa vuorovaikutusta, toisen osapuolen tarpeiden huomioimista, asioiden hyvää perustelua ja asioiden valmistelua seuraavan neuvottelukierroksen pohjaksi”

”...jossa asettaa molemmat osapuolet tavoitteet ja sitten lähettään niitä hiomaan yhteen...”

¹¹⁴ Valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus, 4 §.

Käsityksistä heijastuu hyvin Rajavartiolaitoksessa virkaehtosopimukseen liittyvän neuvottelu- ja sopimustoiminnan ja myös yleisen sopimustoiminnan perimmäinen luonne. Kyse on tarpeesta päästä molempia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun, jossa osapuolten tavoitteet on otettu mahdollisimman hyvin huomioon.

Jatkuvan neuvottelun periaatteelle asetetaan kuitenkin melko korkeat vaatimukset sen suhteen, millaista osapuolten suhtautumisen periaatteeseen tulisi olla. Käsityksestä tulee esille lievä negatiivinen asettelu osapuolten suhtautumisessa neuvottelu- ja sopimustoimintaan. Rakentava ja aloitteellinen suhtautuminen nähtiin keskeisenä vaatimuksena jatkuvan neuvottelun periaatteen onnistumiselle.

”Mutta kyllä se edellyttää molemmilta osapuolilta sellaista, että se pitää olla suhtautuminen näihin asioihin, pitää olla rakentavaa, se pitää olla aloitteellista”

5.2.5 Yhteenveto

Jatkuvan neuvottelun periaatteen teema-alueeseen liittyvä kolmannen tason kuvauskategoria muodostui merkitysyksiköiden etsimisen ja vertailun jälkeen seuraavan sisältöiseksi:

Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolet käsittävät jatkuvan neuvottelun periaatteen aktiiviseksi ja monipuoliseksi vuorovaikutussuhteeksi. Jatkuvan neuvottelun periaate toteutuu varsinaisten virkaehtosopimusneuvotteluiden ulkopuolella. Periaatteen tavoitteena on valmistautua virkaehtosopimusneuvotteluihin, kehittää palvelussuhteen ehtoja sekä seurata ja soveltaa voimassa olevia virkaehtosopimuksia. Periaatteen toteuttamiseksi käytössä ovat kaikki vuorovaikutuskeinot tilanteen edellyttämällä tavalla. Osa neuvotteluosapuolista käsittää jatkuvan neuvottelun periaatteen mahdollisuudeksi tehdä sopimustasoisia ratkaisuja sopimuskauden aikana, jota voidaan pitää merkittävimpänä poikkeavana käsityksenä.

Edellä esitetyn abstraktin kuvauksen mukaisesti neuvotteluosapuolet käsittävät jatkuvan neuvottelun periaatteen aktiiviseksi ja monipuoliseksi vuorovaikutussuhteeksi työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välillä. Vuorovaikutussuhteessa korostuu sen jatkuvuus ja molempipuolinen velvollisuus nostaa asioita käsiteltäväksi tilanteen niin edellyttäessä.

Periaate liittyy kiinteästi palvelussuhteen ehtoihin ja etenkin virkaehtosopimukseen ja niihin liittyvään neuvotteluprosessiin, varsinaisten virkaehtosopimusneuvotteluiden jäädessä kuitenkin periaatteen ulkopuolelle. Sopimuskauden aikana periaate konkretisoituu virkaehtosopimusten tulkintaan ja soveltamiseen liittyen, erityisesti soveltamisohjeiden ja -määräysten antamisen yhteydessä, sekä varsinaisiin virkaehtosopimusneuvotteluihin valmistautumisessa. Painopiste on selkeästi virkaehtosopimusneuvotteluihin valmistautumisessa.

Periaatteen keskeisinä tavoitteina ovat neuvotteluosapuolten tavoitteiden ja tarpeiden yhteensovittaminen, konkreettisten asiakokonaisuuksien yhteinen valmistelu virkaehtosopimusneuvotteluihin sekä virkaehtosopimukseen liittyvien soveltamisohjeiden ja -määräysten valmisteluprosessin edistäminen.

Käytännön toteuttamistapoina nähdään kaikki nykypäivän vuorovaikutuskeinot keskusteluyhteydestä erilaisiin sähköisiin välineisiin. Työskentelytapojen valinnassa korostuu edellä mainittu mahdollisuus konkreettiseen yhdessä työskentelyyn, jonka johdosta työryhmätyöskentely ja neuvotteluosapuolten väliset kahdenkeskeiset tapaamiset ovat periaatteen toteuttamisessa keskeisessä asemassa. Työryhmätyöskentelylle ei nähdä mitään vakioitua työryhmämallia, vaan työryhmien tehtävät ja kokoonpano määritettäisiin tarpeen mukaan.

Edellä esitetty kokonaisuus on yhdistelmä haastatteluaineiston perusteella saadusta kuvasta neuvotteluosapuolten käsityksistä jatkuvan neuvottelun periaatteesta. Kokonaisuutena voidaan todeta, että neuvotteluosapuolet käsittävät jatkuvan neuvottelun periaatteen yhdenmukaisesti pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta. Suurin eroavaisuus on käsityksissä periaatteen tavoitteista. Osa neuvotteluosapuolten edustajista näkee jatkuvan neuvottelun periaatteen mahdollisuutena tehdä sopimustasoisia ratkaisuja sopimuskauden aikana, joka tarkoittaisi käytännössä sopimusneuvotteluita tarkentavien virkaehtosopimusten sisällöstä. Samoin periaate nähdään mahdollisuutena osittain korvata pääsopimuksen mukainen erimielisyysprosessi.

6 VUOROVAIKUTUKSEN KEHITTÄMINEN

Edellisen luvun keskittyessä analysoimaan neuvotteluosapuolten käsityksiä kahdesta eri neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvästä kokonaisuudesta, käsittelee tämä luku neuvotteluosapuolten välisen vuorovaikutussuhteen ongelmia ja mahdollisuuksia sen kehittämiseen. Analyysin avulla luodaan kokonaiskuva siitä, miten Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten edustajat ovat muodostaneet käsityksensä vuorovaikutussuhteen ongelmista ja mahdollisuuksista vuorovaikutussuhteen kehittämiseen. Analyysi toteutettiin vastaavalla tavalla kuin edellisessä luvussa, huomioiden koko haastatteluaineisto siten, että analyysissä säilytetään mahdollisimman kattava kuva koko aineistosta.

6.1 Ongelmat vuorovaikutussuhteessa

Kahdella edellisellä luvulla on luotu perusteet tämän tutkimuksen varsinaisten tavoitteiden saavuttamiselle. Niissä on esitetty Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten käsitykset kahdesta keskeisesti neuvottelu- ja sopimustoimintaan kuuluvasta kokonaisuudesta, joista jatkuvan neuvottelun periaate on tämän tutkimuksen keskiössä. Tutkimusta on vahvasti ollut innoittamassa tutkijan hypoteesi tietyistä ongelmista neuvotteluosapuolten välisessä vuorovaikutuksessa. Tämän luvun tarkoituksena on kuvata neuvotteluosapuolten käsityksiä mahdollisista ongelmista osapuolten välisessä vuorovaikutussuhteessa. Vastaavalla tavalla kuin aikaisemmin, analyysivaiheessa vuorovaikutussuhteen ongelmiin liittyvät merkitysyksiköt poimitiin haastatteluaineistosta. Merkitysyksiköitä löytyi yhteensä 94 kappaletta. Analyysin tuloksena muodostui neljä horisontaalista kuvauskategoriaa (kuva 6), jotka muodostavat tämän luvun alaluvut. Ensimmäisen kategorian muodostavat merkitysyksiköt, jotka kuvaavat vuorovaikutusprosessiin liittyviä, lähinnä osapuolten asemaan liittyviä, ongelmia. Toiseen kategorian merkitysyksiköt käsittelevät haasteita neuvotteluosapuolten osaamisessa. Kolmannen kategorian merkitysyksiköt käsittelevät Rajavartiolaitoksen sotilaallisen organisaation negatiivisia vaikutuksia vuorovaikutussuhteeseen ja neljäs luottamuspulaa neuvotteluosapuolten välillä.



Kuva 6. Vuorovaikutussuhteen ongelmiin liittyvät kuvauskategoriat

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa toimenpidesuosituksia Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoiminnan kehittämiseksi. Tässä alaluvussa esille nousseet ongelmat vaikuttavat olennaisesti toimenpidesuosituksen määrittämiseen. Alaluvun lopussa on arvioitu mahdollisuuksia vaikuttaa käsitysten kautta esille tulleisiin ongelmiin. Tarkoituksena ei ole etsiä syylistä ongelmiin, vaan mahdollisimman neutraalisti arvioida syy-seuraus suhteita ongelmien syntyyn ja sitä kautta keinoja ongelmien ratkaisemiseksi.

6.1.1 Prosessiongelmien

Jatkuvan neuvottelun periaatteen keskeisenä toimintamuotona nähtiin työryhmätyöskentely. Työryhmätyöskentelyyn liittyvänä ongelmana nousi esille neuvotteluosapuolten epätasainen asema työryhmän sisällä. Ongelmana koettiin vahvan persoonan omaavien henkilöiden asema, joka pahimmillaan vaientaa avoimen keskustelun työryhmän sisällä.

"Et yks puhua kälkättää, niin muut vaikenee"

"Siellä on vaan muutama ihminen joka puhuu ja se ehkä tuo sitä vuorovaikutukseenkin vähän heikkoutta."

Vahva rooli työryhmässä ei muodostu pelkästään vahvan persoonan kautta. Sen muodostumiseen vaikuttaa myös henkilön osaaminen ja kokemus neuvottelu- ja sopimustoiminnasta. Vahva henkilöstöjärjestö antaa sen edustajalle myös vahvan muodollisen tuen. Työnantajan ollessa vastuussa kokonaisuudesta, luo se automaattisesti työnantajan edustajille vahvan puheoikeuden. Edellä kuvattu kokonaisuus tuo omat haasteensa vuorovaikutukseen ja samalla vahvistaa käsityksissä esille tulleita negatiivisia piirteitä. Neuvottelu- ja sopimustoimintaan

liitetään usein hyvin vahvaa retoriikkaa, mikä saattaa ilmetä värikkäänä kielenkäyttönä ja tunteiden ilmaisemisena.

"Siis henkilökemiat kun ei kaikilla toimi"

"Rupeavat miehet riitelemään eikä asiat."

Neuvotteluosapuolten edustajat toivat lähes poikkeuksetta esille henkilökemiaan liittyvät ongelmat. Palvelussuhteen ehtoihin liittyvät erimielisyydet kärjistyvät henkilökohtaisuuksiin, mikä vaikeuttaa käsiteltävien asioiden saattamista yhteisiin tavoitteisiin. Kun tämä yhdistetään edellä esitettyyn vahvaan asemaan, on hedelmällisen vuorovaikutussuhteen luominen hankalaa. Molemmat edellä mainitut havainnot ovat vuorovaikutussuhteen kannalta arvioituna merkittäviä, koska toimivan yhteistyön perustana ovat aina henkilöiden väliset suhteet. Tilanne, jossa neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvä retoriikka ei ole enää vuorovaikutukseen kuuluva ominaispiirre, vaan väline toisen osapuolen henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioimiseen, ei ole missään tilanteessa toivottava.

Vuorovaikutussuhdetta vaikeuttavana tekijänä nousi esille tavoitteiden asetteluun ja niiden tavoitteluun liittyvät haasteet niin työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen kuin henkilöstöjärjestöjenkin välillä. Neuvottelu- ja sopimustoimintaan kuuluu olennaisena osana osapuolten väliset vastakkaiset intressit, joista muodostuvaa intressiristiriitaa ei pidä sekoittaa haastatteluaineistosta esille nousseisiin käsityksiin.

Yhtenäinen sopimuskokonaisuus edellyttää työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen väliseltä vuorovaikutukselta paljon. Mikäli halutaan päästä kaikkia osapuolia tyydyttävään lopputulokseen, olisi tavoitteiden oltava mahdollisimman lähellä toisiaan. Haastatteluaineiston perusteella halu työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen yhteiseen tavoiteasetteluun ja on olemassa, mutta siinä on tällä hetkellä puutteita. Yhteiset tavoitteet eivät liity pelkästään sopimusten saavuttamiseen. Aivan vastaavalla tavalla sopimusten tulkinta ja soveltaminen on tavoitetilassa yhtenäistä osapuolten välillä.

"Nyt vähän mennään omia linjoja molemmin puolin"

Henkilöstöjärjestöjen edustajien käsityksistä nousi esille ongelmia myös järjestöjen välisessä toiminnassa.

"Ei pyritäisi kampittamaan toinen toistaan... ...pitäisi pystyä myös neuvottelutilanteessa tukemaan toisen hyviä esityksiä"

On ymmärrettävää, että henkilöstöjärjestöjen tavoitteissa on eroja. Kuten aikaisemmin on kuvattu, vaihtelee henkilöstöjärjestöjen edustamien virkamiesten tehtäväkenttä laajasti. Tämä laajentaa tavoitteiden kirjoa, jonka yhtenäistämiseksi on oma haasteensa. Yhtenäinen sopimuskokonaisuus kuitenkin edellyttää kaikkien osapuolten tavoitteiden yhteen sovittamista mahdollisimman hyvin.

Rajavartiolaitoksen organisaatioon liittyvä tekijä, joka vaikeuttaa neuvotteluosapuolten välistä yhteistyötä, nousi esille niin työnantajan kuin henkilöstöjärjestöjenkin edustajien käsityksissä.

"Meillä on aika monta soveltajaa Rajavartiolaitoksessa"

"Siitähän se sitten muodostuu se ongelma, jos tulkinnat eivät ole kaikissa toimipisteissä samanlaisia"

Kuten tutkimusraportin paikallista sopimista koskevassa luvussa kuvattiin, ovat Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt varsin itsenäisiä komentajakeskeisiä yksiköitä, joissa palvelussuhdeasioihin liittyvä soveltaminen vaihtelee laidasta laitaan. Tämä vaikeuttaa omalta osaltaan niin virastotasoista työnantajatoimintaa kuin henkilöstöjärjestöjenkin toimintaa. Virkamiesten kannalta yhtenäinen linja on pelkästään yhdenvertaisen kohtelun kannalta ehdottoman tärkeää. Virkamiesten eriarvoinen kohtelu aiheuttaa tarpeettomia erimielisyyksiä työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välillä ja samalla vaikeuttaa yhteistyötä.

6.1.2 Osaaminen ja resurssit

Neuvotteluosapuolten välinen osaaminen nousi yhdeksi vuorovaikutuksen ongelmista. Osaamisen osalta substanssiosaaminen oli selkeästi eniten käsityksissä ilmennyt tekijä. Substanssiosaamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvää prosessuaalista osaamista sekä palvelussuhteen ehtoihin liittyvää juridista osaamista.

"...ei hallitse oikeastaan sitä asiapuoltakaan niin hyvin, että pystyisivät keskustelemaan asioista riittävän syvällisesti"

”Kaikki ei ole kuitenkaan riittävän perillä”

Substanssiosaamisella on keskeinen merkitys vuorovaikutussuhteessa, joka ei ole jokapäiväistä. Vaihtelut sopimuskausilla aiheuttavat sen, että jokaisella kaudella ei välttämättä käsitellä läheskään kaikkia palvelussuhteisiin liittyviä asioita ja näin kokemuksen kautta tuleva osaaminen edellyttää pitkän kokemuksen neuvottelu- ja sopimustoiminnasta. Haastatteluaineistosta nousi tosin esille kommentti, jonka mukaan kokemusta alkaa olla jo riittävästi osalla neuvotteluosapuolista.

”Ja edunvalvojat ovat sellaista ukkoontunutta ja pöhöttynyttä porukkaa. Liian vanhakantaista”

Henkilöstöjärjestöjen juridinen osaaminen nousi esille, joka on toinen keskeinen osa substanssiosaamista.

”Juridinen osaaminen on tietysti heikompaa tässä suhteessa mitä työnantajalla”

Juridinen osaaminen saattaa muodostua kulminaatiopisteeksi vuorovaikutussuhteessa, jossa esimerkiksi prosessien etenemisen edellytyksenä on tietyissä tapauksissa hyvinkin tarkka juridinen osaaminen. Käsitystä ei voida kuitenkaan yleistää täysin. On selvää, että päätoimisesti neuvottelu- ja sopimustoimintaan osallistuvat työnantajan edustajat oletettavasti hallitsevat juridiset yksityiskohdat, mutta myös suurimpien henkilöstöjärjestöjen päätoimisilla luottamusmiehillä on ajankäytön ja vahvan tukiorganisaation puolesta mahdollisuus kokonaisuuden hallintaan.

Neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvä substanssiosaaminen ei ole pelkästään tae osaamiselle. Neuvotteluosapuolilla tulee olla riittävä näkemys Rajavartiolaitoksen kokonaistoiminnasta aina strategiselta tasolta taktisen tason yksityiskohtiin. Laaja näkemys korostuu etenkin työnantajan ja suurimpien henkilöstöjärjestöjen osalta, mutta useaan otteeseen esille nostettu yhtenäinen sopimuskokonaisuus korostaa osaamisvaatimusta myös pienempien henkilöstöjärjestöjen osalta.

Haastatteluaineistosta nousi esille käsityksiä, joissa nähtiin ongelmalliseksi puutteet neuvotteluosapuolten osaamisessa. Osaamispuutteita tunnistettiin niin kokonaisuuden hallinnassa kuin yksityiskohtien hallinnassakin.

"...saadaan järjestöpuolikin ymmärtämään sen, että mikä on kokonaisuuden kannalta parasta"

"Työnantaja ei oikeasti ymmärrä mitä siellä kentällä tapahtuu"

Tunnistettu ongelma on haasteellinen. Virkaehtosopimukset kattavat koko Rajavartiolaitoksen henkilöstön ja monipuolisen tehtäväkentän. Rajavartiolaitoksen ollessa yksi keskeisistä sisäisen turvallisuuden toimijoista, korostuu myös strategisen tason muuttujien huomioiminen palvelussuhteen ehtoja määritettäessä. Suurin osa neuvotteluosapuolten edustajista on sivutoimisia luottamusmiehiä, joten jatkuva osaamisen päivittäminen on haastavaa. Onkin selvää, että oman virkatehtävän ja edustettavan henkilöstöryhmän tehtäväkentän hallinta on helppoa. Työnantajan edustajilla taas ei liene ongelmia strategisen tason asioiden hallinnassa, mutta etäisyys taktisen tason toimijoihin on varmasti syynä edellä esille tulleetseen käsitykseen. Voidaankin todeta, että laaja osaaminen ja sen saaminen kaikkien neuvotteluosapuolten käyttöön on yksi merkittävimmistä haasteista vuorovaikutuksen kehittämisessä.

Neuvotteluosapuolten mahdollisuudet osallistua neuvottelu- ja sopimustoimintaan vaihtelevat asemasta riippuen. Työnantajan edustajilla on luonnollisesti virkansa puolesta mittavin resursi, mutta myös päätoimisilla luottamusmiehillä on vastaava mahdollisuus osallistumiseen. Heikoin asema on sivutoimisilla luottamusmiehillä, jotka osallistuvat neuvottelu- ja sopimustoimintaan käyttöön annetun tuntimäärän puitteissa.

"Pienen järjestön edustajalla kyllä joskus tosiaan sattuu päällekkäisyyksiä"

Haasteellista pienimpien henkilöstöjärjestöjen osalta johtuu siitä, että henkilöstöjärjestöön kohdistuva työmäärä ei vähene samassa suhteessa kuin henkilöstöjärjestölle osoitettu aika. Riippumatta neuvotteluosapuolesta, osallistuminen paikallisen sopimisen eri muotoihin on samalla tasolla.

"Tähän neuvottelutoimintaan ja palvelussuhteen ehtojen, jatkuvan neuvotteluun ja kehittämiseen, eivät resurssit riitä"

Molemmat edellä esitetyt käsitykset ovat vuorovaikutuksen kehittämisen kannalta tärkeitä. Huoli ajan riittämisestä indikoi jo nyt sitä, että kaikkiin olemassa oleviin prosesseihin eivät neuvotteluosapuolten resurssit riitä. Kuten aikaisemmin tuli jo esille, työryhmä tai projekti ei aina ole ongelman oikea ratkaisu.

6.1.3 Sotilaallinen linjaorganisaatio

Rajavartiolaitoksen organisaation sotilaallinen järjestys tuo myös neuvotteluosapuolten väliseen vuorovaikutussuhteeseen erityispiirteensä. Havainto voidaan tehdä haastatteluaineistosta esille nousevien käsitysten perusteella.

"No meillä on tämä vanha sotilaallinen johtamisjärjestelmä... ..sinä et voi kysyä alemmalta tasolta"

Sotilaallisen järjestelmän nähdään vaikuttavan neuvotteluosapuolten väliseen vuorovaikutussuhteeseen välillisesti. Sotilaallisuus vaikuttaa luonnollisesti organisaatioon ja sitä kautta sen toimintaan, josta aiheutuu tiettyjä haasteita vuorovaikutuksen toteuttamiseen. Vahva linjaorganisaatio ja siihen liittyvä hierarkkisuus olivat organisaatioon liittyvänä tekijänä keskeisimmät käsitykset tässä kuvauskategoriassa. Toisaalta ongelma nähtiin Rajavartiolaitoksen esikunnan ja hallintoyksiköiden välisenä, toisaalta taas työpisteissä olevana ongelmana.

"Koska yleensä kaikki riidat alkavat siitä, että laitoksen esikunnasta joku on sanonut jotain hallintoyksikköön"

"Pomo ja työntekijä eli virkamies, niin he eivät ole tasapuolisessa asemassa"

Molemmat esille olevat käsitykset kuvaavat hyvin sitä, että koettu ongelma on puhtaasti organisaatioon liittyvä. On mielenkiintoista, että ne liitetään sotilaallisesti järjestettyyn organisaatioon, koska työnantajan direktio- ja työnjohto-oikeus eivät ole pelkästään sotilaalliseen organisaatioon kuuluvia ominaisuuksia. Toisaalta ne molemmat on helppo yhdistää sotilaalliseen linjaorganisaatioon, johon liittyy oleellisesti edellä kuvattu hierarkkisuus ja vahva auktoriteettijohtaminen. Huomionarvoista on kuitenkin se, että sotilaallisuuden tai sotilaiden osallistumisen neuvottelu- ja sopimustoimintaan ei nähty vaikuttavan varsinaiseen vuorovaikutussuhteeseen.

6.1.4 Osapuolten välinen luottamus

Luottamus koetaan useimmiten erittäin vahvaksi sanaksi. Sanotaan, että sen voi menettää vain kerran ja sen takaisin saaminen on miltei mahdotonta. Luottamus nousi yksittäisenä sanana erittäin vahvasti esille haastatteluaineistosta. Sen puute on myös aikaisemman kokemuksen perusteella yksi yleisimmin käytetyistä perusteista neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyville ongelmille.

"Mutta se luottamus meillä puuttuu"

"Ongelma taitaa olla se luottamuspula"

Haastatteluaineistosta esille tulleiden käsitysten perusteella luottamuspula ei ole kuitenkaan niin radikaali, kuin ensivaikutelma antaa ymmärtää. Kuten edellä todettiin, menetetyn luottamuksen takaisin saaminen saattaa olla hankalaa, mutta neuvotteluosapuolten käsitykset jakaantuivat melko pelkistettyihin luottamukseen liittyviin ongelmiin, jotka jakautuivat seuraaviin kolmeen kokonaisuuteen.

"Laskelmiin ei aina luoteta"

Neuvotteluosapuolten välinen tilastoyhteistyö kuuluu oleellisesti virastotaseiseen paikalliseen sopimiseen. Se on myös yksi herkullisimmista erimielisyyksien aiheista, johtuen varsin haasteellisista ja yksityiskohtaisista taulukoista ja niihin liittyvistä laskelmista. Työnantajalla on päävastuu aineiston tuottamisesta ja luovuttamisesta henkilöstöjärjestöjen käyttöön erikseen määritettyinä ajankohtina. Ongelma on kuitenkin varsin pragmaattinen.

"Ollaan aivan eri mieltä siitä, mitä on sovittu"

Toinen luottamuksen puuttumiseen liittyvä käsitys on hieman laajempi. Sopimusten sisältöerimielisyydet liittyvät niiden soveltamiseen ja tulkintaan, joka on keskeinen osa aikaisemmin määritettyä jatkuvan neuvottelun periaatetta. Sopimuksen soveltamiseen ja tulkintaan liittyvä käsitys on mielenkiintoinen, koska sopimuksen allekirjoittamishetkellä on oletettavaa, että kaikki osapuolet ovat sovittavasta asiasta samaa mieltä. Huolimatta ensimmäistä käsitystä laajemmasta ongelmasta, ovat ongelmaan vaikuttamismahdollisuudet paikannettavissa helposti ja niihin vaikuttaminen on myös mahdollista.

"Kulttuurissa ja hengessä on parantamisen varaa"

Kolmas luottamukseen liittyvä ongelma on aikaisemmin esille otettuun neuvottelu- ja sopimustoiminnan vahvaan retoriikkaan liittyvä. Käsityksen mukaan neuvotteluosapuolten välinen neuvottelukulttuuri ja -henki ovat ajoittain niin huonolla tasolla, että se vaikeuttaa vuorovaikutuksen toteuttamista. Kulttuuriin ja henkeen liittyvät tekijät ovat näistä luottamukseen liittyvistä ongelmista haasteellisimpia korjata, koska molemmat tekijät muodostuvat pitkän ajan kuluessa ja ovat usein sidoksissa myös vuorovaikutussuhteessa toimiviin henkilöihin.

Edellä esitettyjä käsityksiä ei voi missään nimessä vähätellä. Huomionarvoista kuitenkin on, että useimmiten luottamukseen olevan ongelman kuvaaminen alkoi vahvalla lähes täydellisen luottamuspulan kuvaamisella ja sen jälkeen tarkentui kohtalaisen yksityiskohtaiseen ongelmaan. Luottamukseen liittyviä ongelmia ei voi näin ollen korostaa muita vuorovaikutussuhteen ongelmia enempää.

6.1.5 Yhteenveto

Vuorovaikutussuhteen ongelmien teema-alueeseen liittyvä kolmannen tason kuvauskategoria muodostui merkitysyksiköiden etsimisen ja vertailun jälkeen seuraavan sisältöiseksi:

Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten käsitykset vuorovaikutussuhteen ongelmista muodostavat selkeät kategoriat. Epätasaisuus neuvotteluosapuolten välillä niin resurssien kuin tavoiteasettelunkin osalta vaikeuttaa vuorovaikutukseen liittyviä prosesseja. Osaamiseen liittyvät ongelmat painottuvat substanssiosaamiseen sekä Rajavartiolaitoksen kokonaistoiminnan hallitsemiseen, mitä pahentavat neuvotteluosapuolten vaihtelevat resurssit neuvottelu- ja sopimustoimintaan. Sotilaallisen linjaorganisaation jäykkyyden ja osapuolten välisen luottamuspulan katsotaan tuovan pieniä ongelmia vuorovaikutussuhteeseen. Huolimatta vahvasta näkymisestä haastatteluaineistossa, luottamuspulaa ei voi kuitenkaan pitää muista poikkeavana ongelmana.

Prosessiin liittyvistä ongelmista muodostui kolme selkeää kokonaisuutta: neuvotteluosapuolten roolit ja asema, tavoitteet sekä rajavartiolaitoksen organisaatio. Rooliin ja asemaan liittyvien ongelmien korjaaminen on vaikeaa, koska niihin vaikuttavat hyvin pitkälti neuvotteluosapuolten muodollinen status sekä edustajien henkilökohtaiset ominaisuudet. Suoran vaikuttamisen ollessa vaikeaa, onkin neuvotteluosapuolten otettava vuorovaikutussuhteessa huomioon muut osapuolet mahdollisimman hyvin. Työnantajan ollessa päävastuussa toiminnan organisoinnista ja käytännön järjestelyistä, on sen luotava puitteet niin, että yksikään osapuoli ei järjestönä tai henkilönä koe olevansa eriarvoisessa asemassa. Tavoiteasetteluun liittyviä ja vuorovaikutussuhdetta haittaavia ongelmia tuskin saadaan koskaan poistettua. Niiden vähentäminen on kuitenkin varmasti mahdollista lisäämällä avointa ja jatkuvaa keskustelua neuvotteluosapuolten välisistä tavoitteista ja muista neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvistä ajankohtaisista asioista. Rajavartiolaitoksen organisaation ja sen toimintaperiaatteiden kehittäminen on puhtaasti työnantajan käsissä oleva asia. Käsitykset siihen liittyvistä ongelmista ovat huomion arvoisia, koska niihin vaikuttaminen on suoraviivaisinta ja parasta aikaa käynnissä olevan Rajavartiolaitoksen organisaation kehittämisen myötä myös ajankohtaista.

Osaamiseen liittyvien ongelmien korjaaminen on merkittävä ja samalla haasteellinen kokonaisuus. Jokainen neuvotteluosapuoli valitsee itse edustajansa ja johtuen varsin vaihtelevista taustoista, on tehtävissä toimivien henkilöiden lähtökohtatilanne hyvinkin vaihteleva osaamisen osalta. Periaatteena on, että jokainen osapuoli vastaa oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä. Tästä on seurauksena varsin vaihteleva henkilö- ja osaamiskokonaisuus neuvottelu- ja sopimustoimintaan. Jotta osaamisen kehittämiseksi olisi perusteita, tulisi Rajavartiolaitoksen virastotasoisien neuvottelu- ja sopimustoiminnan edellyttämät osaamisvaatimukset määrittää edes karkealla tasolla. Näin voitaisiin tukea osaamiseltaan mahdollisimman homogeenisen neuvotteluosapuolten joukon muodostumista. Neuvotteluosapuolten käsitykset resursseihin liittyvistä ongelmista ovat luonnollisia, koska perusteet osallistumiselle vaihtelevat niin voimakkaasti riippuen neuvotteluosapuolelle sopimuksen mukaan tulevista osallistumismahdollisuuksista. Haastatteluaineistosta esille nousevat ongelmat kuitenkin osoittavat jo kuitenkin sen, että jatkuvan neuvottelun periaatetta kehitettäessä tulee kriittisesti arvioida uusien elementtien kehittämistä, koska jo nyt on havaittavissa ylikuormittumista pienimpien henkilöstöjärjestöjen osalta.

Rajavartiolaitoksen sotilaallinen organisaatio nousi mukaan analyysiin omaksi kuvauskategoriakseen. Sotilaalliseen organisaatioon liittyviä ongelmia ei kuitenkaan voi pitää merkittävinä. Ne ovat enemmänkin organisaation erityispiirteitä, jotka tulee ottaa neuvottelu- ja sopimustoiminnassa huomioon ja mukauttaa toiminta organisaation toiminnan mukaiseksi. Neuvottelu- ja sopimustoiminta kuuluu vahvasti organisaation tuki- ja hallintotoimintoihin, jonka tehtävänä on mukautua ydintoimintoja tukevaksi toiminnaksi.

Luottamuksen puuttumisen taakse voidaan verhota helposti kaikki ongelmat ja samalla sen palauttamisella ajatellaan kaikkien ongelmien ratkeavan. Neuvotteluosapuolten käsitysten perusteella voidaan kuitenkin tehdä johtopäätös, että luottamukseen liittyvät ongelmat eivät Rajavartiolaitoksessa ole niin suuria kuin yleisesti on oletettu. Ongelmat liittyvät hyvin pitkälle kokonaisuuden kannalta pieniin yksityiskohtiin, joiden korjaaminen on neuvotteluosapuolten välisillä toimilla mahdollista. Voidaankin sanoa, että luottamus näyttää suurelta ongelmalta, mutta on korjattavissa pienillä harkituilla askelilla.

6.2 Mahdollisuudet vuorovaikutuksen kehittämiseen

Vuorovaikutuksen kehittäminen neuvotteluosapuolten välillä lähtee aina liikkeelle yhteisestä tahdosta. Edellisessä luvussa kuvattiin Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten käsitykset vuorovaikutussuhteessa olevista ongelmista. Jotta tutkimuksen tavoitteet saavutettaisiin, on tärkeää määrittää neuvotteluosapuolten käsitykset mahdollisuuksista kehittää vuorovaikutussuhdetta. Ottamalla mahdollisimman hyvin huomioon osapuolten käsitykset vuorovaikutussuhteen kehittämisestä, parannetaan mahdollisuuksia onnistua kehitystyössä. Analyysivaiheessa poimittuja vuorovaikutussuhteen kehittämiseen liittyviä merkitysyksiköitä löytyi 86 kappaletta. Analyysin tuloksena muodostui kolme horisontaalista kuvauskategoriaa (kuva 7), jotka muodostavat tämän luvun alaluvut. Ensimmäisen kategorian muodostavat merkitysyksiköt, jotka käsittelevät vuorovaikutussuhteen kehittymistä sen eri muotojen kautta. Toiseen kategorian merkitysyksiköt muodostavat kokonaisuuden osaamisen kehittämisen mahdollisuuksista. Kolmanteen kategoriaan kuuluvat merkitysyksiköt, jotka käsittelevät neuvotteluosapuolten välisiä suhteita.



Kuva 7. Vuorovaikutussuhteen kehittämiseen liittyvät kuvauskategoriat

Tässä tutkimuksessa on selvitetty neuvotteluosapuolten käsitykset ennalta määrittämättömästä käsitteestä, joka liittyy olennaisesti osapuolten väliseen vuorovaikutukseen. Tämän luvun yhteenvedossa tarkastellaan neuvotteluosapuolten käsityksiä jatkuvan neuvottelun periaatteesta ja mahdollisuuksista kehittää vuorovaikutussuhdetta. Osapuolten määrittämä kokonaisuus jatkuvan neuvottelun periaatteesta sekä nyt analysoitavat käsitykset vuorovaikutussuhteen kehittämisestä muodostavat yhdessä keskeisimmän annin toimenpidesuosituksen määrittämiselle.

6.2.1 Vuorovaikutuksen eri muodot

Työryhmän perustaminen nähdään usein ratkaisuna ilmenneeseen ongelmaan. Kuten jo aikaisemmin tuotiin esille, on neuvotteluosapuolten välistä vuorovaikutussuhdetta kehitettäessä oltava erityisen varovainen uusien toimintamuotojen käyttöönotossa. Näin vältetään tarpeetonta henkilöstön kuormittamiselta. Työryhmätyöskentely nousi kuitenkin aineistoa analysoitaessa selkeästi esille.

”Asetetaan työryhmä selvittämään seuraavan sopimuskauden aikana sen asian ratkaisumalleja”

Työryhmätyöskentelyn käyttö vuorovaikutussuhteessa ja sen kehittämisessä on ymmärrettävää, koska suurin osa neuvotteluosapuolten edustajista työskentelee luottamustehtävässään oman virkatyönsä ohella. Paneutuminen käsiteltäviin asioihin onnistuu varmasti paremmin siihen erikseen perustetussa työryhmässä. Ensimmäinen askel tämän kaltaista työryhmätyöskentelyä kohti on otettu, kun Rajavartiolaitokseen perustettiin sopimustoiminnan seurantar ryhmä. Työryhmä nousi esille lähes kaikkien haastateltavien osalta.

”Keskeinen keino on otettu käyttöön, eli tämä sopimustoiminnan seurantaryhmä. Jossa pyritään virkaehtosopimuksen epäkohtia koskevien epäkohtien seurantaan”

Sopimustoiminnan seurantaryhmä saattaa kuitenkin olla riittämätön, kun ottaa huomioon Rajavartiolaitoksen laajan sopimuskokonaisuuden, neuvotteluosapuolten suuren määrän sekä monipuolisen toimintaympäristön ja tehtäväkentän. Mahdollisuudet käsitellä kattavasti edellä mainittua kokonaisuutta yhdessä työryhmässä on varmasti haastavaa. Sopimustoiminnan seurantatyöryhmä voisi toimia koordinoivana työryhmänä, jonka harkinnan mukaan toimintaa laajennettaisiin mahdollisiin alatyöryhmiin tiukan harkinnan jälkeen.

Vuorovaikutuksen muodoista nousi käsityksissä vahvimmin esille neuvotteluosapuolten väliset säännölliset tapaamiset. Tapaamisilta odotetaan vahvaa jatkuvuutta, jotta vuorovaikutus säilyy katkeamattomana.

”Järjestetään säännönmukaisia tapaamisia, joissa voidaan keskustella ajankohdaisista jommankumman osapuolen esille nostamista asioista”

Tapaamisten jaksotuksessa oli suuriakin vaihteluita.

”Sitten tietenkin päivittäinen yhteistyö siten, että ollaan yhteyksissä heti, kun joku ongelma ilmenee”

”Järjestöt ja työnantaja voisivat pitää vaikka niin sanotun kuukausipalaverin. Palvelussuhdeyksikön ja henkilöstöjärjestöjen tai vaikka pääluottamusmiesten välillä”

”Yhteistyötä vaan enemmän”

Kaikista edellä olevista haastatteluaineiston lainauksista on tulkittavissa vahva neuvotteluosapuolten käsitys siitä, että vuorovaikutusta on lisättävä ja siihen on saatava jatkuvuutta. Nyt jäi vahvasti se kuva, että vuorovaikutuksen yksi suurimmista ongelmista on sen katkonaisuus ja lyhytjänteisyys. Karrikoidusti voidaan todeta, että osapuolet nousevat poteroistaan vasta, kun muuta vaihtoehtoa ei enää ole. Tosin on todettava, että sopimustoiminnan seuranta-

ryhmä oli haastatteluaineistoa hankittaessa työskennellyt vasta lyhyen ajanjakson, joten sen mahdolliset vaikutukset käsityksiin eivät näin ollen ole täysimääräisesti mukana analyysissä.

Vuorovaikutuksen muodoista esille tulivat myös perinteiset työnantajan edustajien koulutustilaisuudet ja neuvottelupäivät. Näiden katsottiin edistävän etenkin henkilöstöjärjestöjen edustajien tilannetietoisuutta Rajavartiolaitoksen ajankohtaisista asioista. Toisaalta niiden avulla voivat myös henkilöstöjärjestöt viestittää työnantajalle ajankohtaisia asioitaan.

”Komentajien neuvottelupäivillä esimerkiksi järjestöpuolet kävi pitämässä omia katsauksiaan komentajille. Ja sitten toinen vastaava on se, että henkilöstöhallinnon opetustilaisuuksiin henkilöstön edustajat osallistuivat. Ja pitivät myös omia katsauksiaan siellä. Työnantaja tietysti kommentoi tarvittaessa sitten, jotta sitten se työnantajan linja säilyisi”

Kaikkien työnantajan tilaisuuksien avaaminen henkilöstöjärjestöjen edustajille on vaikeaa. On ymmärrettävää, että molemmat osapuolet tahtovat pitää itsellään mahdollisuuden keskustella omien edustajiensa kanssa ajankohtaisista asioista ilman ulkopuolisia henkilöitä. Tarve osallistua edellä mainittuihin tilaisuuksiin lienee tullut ongelmista, jotka tulivat esille liittyen työnantajan antamiin soveltamismääräyksiin ja niissä ilmenneisiin puutteisiin neuvotteluissa henkilöstöjärjestöjen kanssa ennen soveltamismääräyksen antamista. Ajatus siitä, että näissä tilaisuuksissa annetaan kaikki työnantajan soveltamisohjeet ja -määräykset, on luultavasti syynä tähän.

Paremmiin tilannetietoisuutta parantamaan soveltuisi yhden käsityksen mukainen henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajien tapaaminen, jolla voitaisiin välittää ajankohtaisia asioita molemmin puolin.

”Instrumenttihan on tietenkin Rajavartiolaitoksessa johdon ja näiden henkilöstöjärjestöjen puheenjohtajien tapaamiset. Toivottavasti niitä järjestetään myös vartiostoissa”

Soveltamismääräysten antaminen on luonnollisesti selvää virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksen mukaisesti ja siihen on järjestettävä erilliset tilaisuudet, mutta Rajavartiolaitoksen strategisen tason tilanteesta ja työnantajan mahdollisuuksista parhaan kuvan henkilöstöjärjestöt saavat suoraan Rajavartiolaitoksen johdolta.

Vuorovaikutuksen kehittämiseen liittyen yllättävän vahvasti käsityksistä nousi esille kahdenväliset tapaamiset. Tapaamisissa työnantaja ja yksi henkilöstöjärjestö kerrallaan keskustelevat ajankohtaisista asioista.

”Pääluottamusmiehet ovat käyneet kahdenvälisiä keskusteluja siitä, että mitä ongelmia kenenkin kentästä on ollut esillä viime aikoina. Mielestäni tämän tyypillisellä keskustelulla voisi olla enemmänkin sijaa”

Kokonaisuuden kannalta arvioituna tarve lienee pääosin yksipuolinen, koska työnantajan kannalta on varmasti edullisinta kaikkien osapuolten kanssa yhdessä. Aikaisemmin jatkuvan neuvottelun periaatetta käsittelevässä osiossa tuli esille tarve kahdenvälisiin neuvotteluihin, mikä nyt toistui vuorovaikutuksen kehittämistä koskevassa osiossa. Pienimpien henkilöstöjärjestöjen mahdollisuudet saada äänensä kuuluviin kahdenvälisissä tapaamisissa on varmasti parempi kuin kaikkien osapuolten yhteisissä tapaamisissa. Kahdenväliset tapaamiset edellyttävät kuitenkin työnantajalta paljon, koska henkilöstöjärjestöjen tasapuolinen kohtelu ja tiedonvälityksen sisällöllinen yhdenmukaisuus ovat vuorovaikutussuhteen perusedellytyksiä. Kahdenvälisistä tapaamisista esille otettiin muun muassa Rajavartiolaitoksen neuvottelupäällikön ja pääluottamusmiesten väliset tapaamiset.

”Tämän seurantaryhmän lisäksi meillä on tällä hetkellä neuvottelupäällikön tapaaminen. Se on yksi hyvä toimintatapa”

Vuorovaikutuksen kehittämiseen liittyen yhden haastateltavan mielestä tulisi yhteistyön muotoja lisättäessä olla erittäin pidättyväinen. Nykyiset toimintamallit ovat toimivia, riittää että toimintaa tehostetaan.

”Kokouksia on riittävästi. Pitää olla vahvat housut, että ei kulu persaukset puhki, kun istutaan koko ajan”

”Minä en tarvitse yhtään enempää elementtejä tähän. Minä tarvitsen vaan, että rupeaisi jo sovitut työryhmät ja muut seurantaryhmät tekemään sitä työtä mitä varten ne on perustettu”

6.2.2 Osaamisen kehittäminen

Osaamisen kehittäminen koetaan yhdeksi vuorovaikutuksen kehittämisen muodoksi. Neuvotteluosapuolten osaamisella onkin keskeinen merkitys vuorovaikutuksen onnistumiselle. Etenkin tasavertainen osaaminen neuvotteluosapuolten välillä on tärkeää, koska suuret erot osaamisessa saattavat vaikeuttaa vuorovaikutussuhteen käytännön toteuttamista. Neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvään osaamiseen liittyy vastaava kehityskaari kuin aikaisemmin tutkimusraportissa kuvatussa käsityksen muodostumisessa, jossa kokemuksella on keskeinen merkitys. Osaaminen karttuu kokemuksen myötä ja onkin todettava, että mitään vakiintunutta mallia neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvään koulutukseen ei Rajavartiolaitoksessa ole luotu. On luonnollisesti muistettava lähtökohtana se, että jokainen neuvotteluosapuoli vastaa edustajiensa koulutuksesta lähtökohtaisesti itse. Tämä tuli myös haastatteluaineistossa esille.

”Jokainen osapuoli kouluttaa oman väkensä parhaaksi katsomallaan tavalla”

Neuvotteluosapuolten yhteiset koulutustilaisuudet nähtiin kuitenkin tärkeänä vuorovaikutuksen kehittämisen keinona. Yhteisten koulutustilaisuuksien merkitys nähtiin vuorovaikutuksen lisääntymisenä ja molemminpuolisen tiedonvaihdon parantumisenä. Mikäli koulutuksen aiheena olisi esimerkiksi jokin kokonaan uusi valtion virkaehtosopimus tai sen osa, olisi yhteisen koulutustilaisuuden etuna yhdenmukainen asiasisältö molemmille osapuolille.

”Kyllä yhteiset koulutustilaisuudet lähentäisivät vuorovaikutusta ja kaiken kaikkiaan vuoropuhelua eri instanssien välillä”

Edellä mainittu kannanotto osapuolten itsenäiseen koulutukseen viittaa vahvasti neuvotteluosapuolten vastakkaisiin intresseihin neuvottelu- ja sopimustoiminnassa. Siihen liittyy myös haaste yhteisen koulutuksen järjestämisessä. Lopputuloksen kannalta on todennäköisesti parempi, että koulutustilaisuudessa varsinaisen informaation tuottaa kolmas osapuoli, jolla ei ole vahvoja intressejä asian suhteen. Tämä käsitys oli myös vahvana haastatteluaineistossa.

”Toki näitä yhteisiä jonkun muun tahon järjestämiä tilaisuuksia. Nehän on tervetulleita”

Esimerkkinä toisenlaisesta tilaisuudesta, jossa kolmas osapuoli tuottaa varsinaisen informaation, voisi olla Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmään liittyvän tarkentavan virkaehtosopimuksen kehittämiseen yhteydessä järjestetty asiantuntijatapaaminen, jossa tarvittava informaatio saadaan kehittämiskohteeseen liittyvältä asiantuntijalta. Asiantuntijoiden käytössä edellä mainituissa tapauksissa tulee kuitenkin muistaa mahdollinen vahva oma intressi käsiteltävän asian suhteen, jolla saattaa olla vaikutuksia asiantuntijan lausuntoon. Kolmansien osapuolten rooli neuvotteluosapuolten välisessä vuorovaikutuksessa on kuitenkin yksi keskeisimmistä kehittämiskohteista tulevaisuudessa ja eri mahdollisuuksia ulkopuolisten kouluttajien ja asiantuntijoiden käyttöön onkin mietittävä.

Haastatteluaineistosta tuli vahvasti esille aikaisemmin melko harvoin käytetty neuvotteluosapuolten vuorovaikutuksen muoto. Usean haastateltavan käsityksen mukaisesti yhteinen näkyminen Rajavartiolaitoksen henkilöstön suuntaan olisi erittäin hyvä tapa vuorovaikutuksen toteuttamiselle.

”Sopimuspartit yhdessä järjestävät koulutustilaisuuksia... tällä on se merkitys tällä yhteisellä koulutuksella, että siinähan sitoutetaan toinen osapuoli sitten siihen asiaan puhumaan samalla tavalla”

Edellä olevan lainauksen mukaisesti koulutustilaisuudet olisivat yksi muoto yhteiselle näkymiselle. Virkaehtosopimusten ollessa neuvotteluosapuolten yhdessä sopimia, on luontevaa, että myös niihin liittyvä koulutus järjestettäisiin yhteistoimin. Haasteena on tietysti yhteisen viestin muodostaminen koulutukseen, jotta tilaisuuksien sisältö ei lähde vastakkainasettelun johdosta väärään suuntaan.

Toisena yhdessä näkymisen muotona nousi esille käsitys yhteisestä tiedottamisesta.

”Siitä huolimatta voisi tiedottaa yhdessä. Onhan sitä istuttu pöydässä monta päivää ja molemmat tietää molempien näkemykset ja mitä siellä on puhuttu”

Lainauksessa viitataan virkaehtosopimusneuvotteluiden jälkeiseen aikaan, jolloin tiedottamiselle on varmasti hyvä tilaisuus uuden sopimuksen myötä. Yhteinen sopimus antaa mahdollisuuden myös yhteiseen tiedottamiseen, jota ei ole Rajavartiolaitoksen lähihistoriassa hyödynnetty. Neuvotteluosapuolet ovat keskittyneet tahoillaan omaan tiedottamiseen, josta seuraa aina väistämättä ristiriitaista informaatiota virkamiesten suuntaan.

”Jos se on aidosti tehty vaikka yhteisen neuvottelutuloksen jälkeen, niin että kaikki voivat sen allekirjoittaa. Sillä olisi ihan erilainen merkitys, kun sillä että työnantaja laittaa sen omissa nimissään liikenteeseen. Tai sitten se, että ei päästä sopimukseen ja jokainen henkilöstöjärjestö revittelee omineen”

Tiedottamisen ei tarvitse jäädä pelkästään virkaehtosopimusneuvotteluiden jälkeiseen aikaan. Esimerkiksi merkittävien soveltamisohjeiden antaminen olisi hyvä hetki yhteisen tiedotteen antamiselle. Huolimatta siitä, että työnantaja antaa soveltamisohjeet ja -määräykset, on niistä neuvoteltava henkilöstöjärjestöjen kanssa ennen niiden antamista. Yhteinen tiedote loisi myös virkamiesten suuntaan vahvan kuvan siitä, että soveltamisohjeen tai -määräyksen taustalla on yhteinen tahtotila.

Yhtenä, jo aikaisemminkin Rajavartiolaitoksessa käytössä olleena, vuorovaikutusmuotona otettiin esille henkilöstöjärjestöjen osallistuminen Rajavartiolaitoksen strategisen tason asiakokonaisuuksien valmisteluun.

”Ideahan siinä on tietysti se, että yhtäältä he tulevat paremmin informoiduksi niistä taustoista mitä ja miksi näin tehdään ja samalla pääsevät vaikuttamaan tietysti siihen työn tulokseen”

Henkilöstöjärjestöt sitoutettiin mukaan Rajavartiolaitoksen henkilöstöstrategian valmistelutyöhön ja siitä saatiin positiivisia kokemuksia. Vastaavaa toimintamallia voidaan hyödyntää myös muissa strategisen tason asioiden valmistelussa. Yhteistyötä ja vuorovaikutusta laajennettaessa on kuitenkin muistettava, että tietyissä asioissa molemmilla osapuolilla on vahvat intressit pitää valmistelutyö omissa käsissään.

Edellä mainittuun kokonaisuuteen liittyy myös tilannetietoisuuteen liittyvät käsitykset. Vuorovaikutuksen ongelmia käsittelevässä osiossa nousi esille haasteet riittävän tilannetietoisuuden ylläpitämiseen Rajavartiolaitoksen ajankohtaisista asioista strategiselta tasolta aina taktisen tason yksityiskohtiin. Tilannetietoisuus nähtiin tärkeäksi elementiksi myös vuorovaikutuksen kehittämiseen liittyen.

”Tavallaan ajantasaistetaan missä mennään. Minä näkisin sen, että se on, työnantajallekin etu, että me tiedetään asiat etukäteen järjestöpuolella”

Paremmalla tilannetietoisuudella saadaan parannettua käsitysten mukaan vuorovaikutussuhdetta tavalla, joka hyödyttää molempia osapuolia kaikissa neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvissä tilanteissa. Parempi tilannetietoisuus toisen osapuolen tilanteesta, mahdollisuuksista ja tavoitteista eri vaiheissa edesauttaa epäilemättä vuorovaikutuksen syventymistä.

”Silloin se vaatii sen, että henkilöstöjärjestöt kertoo sen minkä ne haluaa ja työnantaja ottaa sitten ne huomioon. Ja mahdollisimman nopeasti”

”Niissä yhteydessä vaan pitäis tuoda työnantajapuoleltakin tiettyjä asioita esille sillä tavalla, että järjestöt ymmärtää että mikä on työnantajalle tärkeää”

Kysymys ei liene siitä, että osapuolilla ei olisi riittävästi tietoa saatavilla. Ongelma on todennäköisesti siinä, että aikaisemmin kuvattu hyvin vaihteleva tausta henkilöstöjärjestöjen osalta aiheuttaa sen, että mahdollisuudet seurata ja omaksua olennainen tieto suuresta informaation määrästä on käytännössä mahdotonta. Tilannetietoisuuden ylläpitäminen onkin yksi elementti, joka on helppo ottaa mukaan vuorovaikutussuhteen kehittämiseen. Siitä ei tarvitse tehdä erillistä kokonaisuutta, mutta huomioimalla se jo olemassa olevissa mekanismeissa saadaan vaihatta sitä kehitettyä.

6.2.3 Neuvotteluosapuolten väliset suhteet

Kahdessa edellisessä alaluvussa on esitetty neuvotteluosapuolten käsityksiä vuorovaikutussuhteen kehittämisestä. Esitetyt kehittämiskohteet ovat kaikki mahdollista toteuttaa toimintaa muuttamalla tai uudelleen organisoimalla. Haastatteluaineistosta löytyi kuitenkin merkittävä määrä neuvotteluosapuolten käsityksiä vuorovaikutussuhteen kehittämiseksi, jotka ovat suoraan tai välillisesti kytköksissä osapuolten välisiin suhteisiin. Nämä kehittämiskohteet ovat huomattavasti haasteellisimmin toteutettavissa, koska kaikissa niissä on enemmän tai vähemmän kyse henkilöiden välisestä toiminnasta ja suhteista. Esille tulleet kehittämiskohteet ovat neuvotteluosapuolten välinen luottamus, tasavertaisuus ja osapuolten välisten tapaamisten ilmapiiri.

Luottamus nousi esille myös vuorovaikutussuhteen ongelmia käsittelevässä teema-alueessa. Siellä tehdyn analyysin perusteella ongelma ei ollut kuitenkaan mitenkään muista ongelmista poikkeava. Luottamuksen merkitystä ei voi kuitenkaan vähätellä, koska se oli niin vahvasti esillä myös tässä käsiteltävässä teema-alueessa.

*”Luottamus pitäisi saada takasin. Että se olisi ykkösarvoinen. Se on tämä ki-
teytettynä. Että pitäisi pystyä luottamaan puolin ja toisin”*

Luottamuksen parantaminen on varmasti yksi vaikeimmin korjattavissa olevista asioista vuorovaikutussuhteessa. Neuvotteluosapuolten käsityksien mukaan sen parantamiseksi löytyy kuitenkin varsin yksinkertaisia keinoja.

*”Se vain lähtee siitä, että kun asioista keskustellaan ja sovitaan ja niistä pide-
tään kiinni. Niin kyllä se luottamus syntyy siitä ihan itsestään”*

Käsityksien perusteella tuli esille vahva epäily molemmiin puoliseen epärehellisyyteen. Havainto on sinänsä huolestuttava, koska varsinkin työnantajan edustajat osallistuvat neuvottelu- ja sopimustoimintaan virkavelvollisuudella ja vilpillinen toiminta on ehdottoman tuomittavaa. Henkilöstöjärjestöjen edustajilla taas ei vastaavaa virkavelvollisuutta ole, mutta toisaalta jäsenistön edustaminen palvelussuhteen ehtoja koskevissa asioissa on myös varsin vahvasti luottamusta edellyttävä tehtävä. Luottamuksen takaisin saaminen edellyttää haastatteluaineiston perusteella rehellistä toimintaa, mikä on jo lähtökohtaisesti toiminnan perusedellytys.

*”Olemalla rehellinen. Ei tarvita organisaatiota. Ei tarvita mitään mietintöjä.
Olemalla rehellisiä molemmiin puolin”*

Toisena luottamusta parantavana ja vuorovaikutussuhdetta kehittävä tekijänä tuli esiin asenteen muuttaminen. Kommenttia voi lähes verrata edellä esille otettuun rehellisyysvaatimukseen. Siinä on hyvin tiivistetty se tosiasia, että luonteen muuttaminen on turhaa ja jopa mahdotonta, mutta asenteen korjaaminen riippuu täysin neuvotteluosapuolten edustajien toiminnasta.

”Luonnettahan ei voi muuttaa, mutta asennetta voi muuttaa”

Toisena henkilösuhteisiin liittyvänä kehitysmahdollisuutena neuvotteluosapuolet näkivät tasavertaisuuden. Samalla tavalla kuin luottamusongelmat, olivat myös tasavertaisuuteen liittyvät ongelmat esillä vuorovaikutussuhteen ongelmia käsittelevässä luvussa.

”Ensisijaisen tärkeää on ensinnäkin se, että osapuolet ovat tasavertaisia”

”Joo, että kaikkia kuunnellaan”

Tasavertaisuus on mielenkiintoinen kokonaisuus. Sitä käsiteltiin jo tutkimuksen teoriaosuudessa, jossa kuvattiin neuvotteluosapuolten asemaa ja mahdollisuuksia osallistua neuvottelu- ja sopimustoiminnan kokonaisuuteen. Johtopäätöksenä oli, että merkittävät erot osapuolten välillä johtavat helposti eriarvoiseen asemaan. Samalla todettiin, että yhdenvertainen kohtelu on kuitenkin toiminnan perusedellytys. Sama päättelyketju pätee myös analyysilukuihin, joissa tasavertaisuuteen liittyvät ongelmat ja kehittämiskohteet ovat esillä. Tasavertaisuus on haastava myös henkilöstöjärjestöjen välisen suhteen osalta, koska käsityksissä tuli esille kritiikkiä myös sitä kohtaan. Osa henkilöstöjärjestöjen edustajista koki, että suurimpien henkilöstöjärjestöjen edustajat eivät kohtelee heitä tasavertaisesti.

Kolmantena neuvotteluosapuolten välisiin suhteisiin liittyvänä tekijänä haastatteluaineistosta ilmeni osapuolten välisten suhteiden ilmapiiri. Ilmapiirin osalta kehittämismahdollisuuksia nähtiin henkilöiden välisissä suhteissa sekä avoimemman ilmapiirin luomisessa tapaamisiin. Osapuolten koetaan olevan syvällä omissa poteroissaan ja avoimen keskustelun olevan mahdollonta. Ilmapiirin kehittämiseksi haastatellut henkilöt näkivät vapaamuotoiset tapaamiset, jotka vapauttaisivat keskustelua avoimemmaksi ja sitä kautta mahdollistaisivat avoimemman keskustelun.

”Semmoiset vapaamuotoiset tapaamiset voisivat olla yksi keino, joka tuulettaisi sitä ilmapiiriä niin, että olisi tämmöistä vapaamuotoisempaa keskustelua, joka rentouttaisi sitä tulevaa neuvottelutilannetta henkiselä tasolla”

”Jos vielä haluaa laajentaa, niin sitten ehkä tämmöinen täysin epävirallinen ja -muodollinen tapaaminen, jossa ei sen kummemmin pidetä pöytäkirjaa ja jossa keskustelut jäävät vain saunakeskustelujen tasolle”

Kaikki kolme edellä esitettyä vuorovaikutussuhteen kehittämiskohdetta ovat todennäköisesti vaikeimmin kehitettävissä. Kaikki ovat vahvasti riippuvaisia henkilöiden välisistä suhteista joihin suora vaikuttaminen ulkopuolisen toimesta on erittäin hankalaa. Parhaat mahdollisuudet vaikuttaa vuorovaikutussuhteeseen ovat todennäköisimmin välillisiä, joista esimerkkejä kuvaavat hyvin edellä esitetyt lainaukset. Oleellisen tärkeää on kuitenkin se, että kehittämismahdollisuudet on nyt tunnistettu ja neuvotteluosapuolten edustajat voivat ottaa ne huomioon toiminnassaan.

6.2.4 Yhteenveto

Vuorovaikutussuhteen kehittämisen teema-alueeseen liittyvä kolmannen tason kuvauskategoria muodostui merkitysyksiköiden etsimisen ja vertailun jälkeen seuraavan sisältöiseksi:

Vuorovaikutussuhteen kehittämiseksi Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolet löytävät runsaasti kehittämismahdollisuuksia. Lähtökohtana kehittämiseen on säännönmukainen vuorovaikutussuhde, jonka perustan luovat organisaation kaikilla tasoilla toteutettavat työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen väliset säännölliset tapaamiset. Avainasemassa on työryhmätyöskentelyn lisääminen ja syventäminen kriittisen tarveharkinnan kautta. Yhteinen näkyminen koulutuksen, tiedottamisen ja tekemisen kautta parantaa neuvotteluosapuolten näkyvyyttä ja samalla tilannetietoisuutta. Uusia ja vapaampia vuorovaikutusmuotoja hyödyntämällä mahdollistetaan neuvotteluosapuolten edustajien välisten suhteiden kehittyminen avoimempaan suuntaan.

Jatkuvan neuvottelun periaatetta kuvaillessaan neuvotteluosapuolet nostivat säännönmukaisen vuorovaikutussuhteen sen keskeisimmäksi osatekijäksi. Kehittämisen osalta vuorovaikutusta kaivataan lisää, etenkin sen säännönmukaisuutta. Jatkuvan neuvottelun periaatteessa ei osapuolten mukaan vuorovaikutussuhdetta sidota mihinkään tiettyyn muotoon, vaan kaikki mahdollisuudet ovat avoimesti käytössä. Nyt analysoiduissa kehittämismahdollisuuksissa työryhmätyöskentely nousi tapaamisten ohella vahvimaksi vuorovaikutusmuodoksi. Monipuolisuutta vuorovaikutussuhteeseen saataisiin kuitenkin uusien ja osin jo kokeiltujenkin keinojen avulla, kun mukaan otettaisiin uusia elementtejä koulutuksen, tiedottamisen ja erilaisten työskentelymuotojen kautta. Näin korostuisi määritellyn jatkuvan neuvottelun periaatteen mukainen vuorovaikutussuhteen monipuolisuus.

Jatkuvan neuvottelun periaatteen tavoitteeksi määritettiin valmistautuminen virkaehtosopimusneuvotteluihin, palvelussuhteen ehtojen kehittäminen ja seuranta sekä voimassa olevien virkaehtosopimusten soveltaminen. Kaikki nämä edellyttävät vahvaa palvelussuhdeasioiden osaamista sekä tilannetietoisuutta Rajavartiolaitoksen ajankohtaisista asioista. Ajankohtaisilla asioilla tarkoitetaan esimerkiksi viraston strategisen tason toimintaedellytyksiä tai rajaturvallisuustilanteen asettamia vaatimuksia organisaatiolle. Neuvotteluosapuolet näkivät haasteita ja selkeitä kehittämismahdollisuuksia osaamisessa ja tilannetietoisuudessa. Puutteet niissä luovat haasteita jatkuvan neuvottelun periaatteen toteuttamiselle, mutta toisaalta positiivisena on pidettävä sitä, että kehittämistarpeet ja - mahdollisuudet on nyt tunnistettu.

Vuorovaikutussuhteen kehittämisen osalta käsityksistä muodostui selkeä kuvauskategoria, joka käsitteli neuvotteluosapuolten välisiä suhteita. Jatkuvan neuvottelun periaatteen osalta neljännen kuvauskategorian, ”Rakentavasti yhteisiin tavoitteisiin”, voidaan katsoa liittyvän samaan aihepiiriin. On vaikea uskoa, että määritetty jatkuvan neuvottelun periaate toteutuu täysimääräisinä, mikäli neuvotteluosapuolten väliset suhteet eivät ole normaalilla tasolla. Toisaalta on muistettava, että jatkuvan neuvottelun periaate ja sen eri muodot ovat yksi väline neuvotteluosapuolten välisten suhteiden kehittämiseen ja parantamiseen.

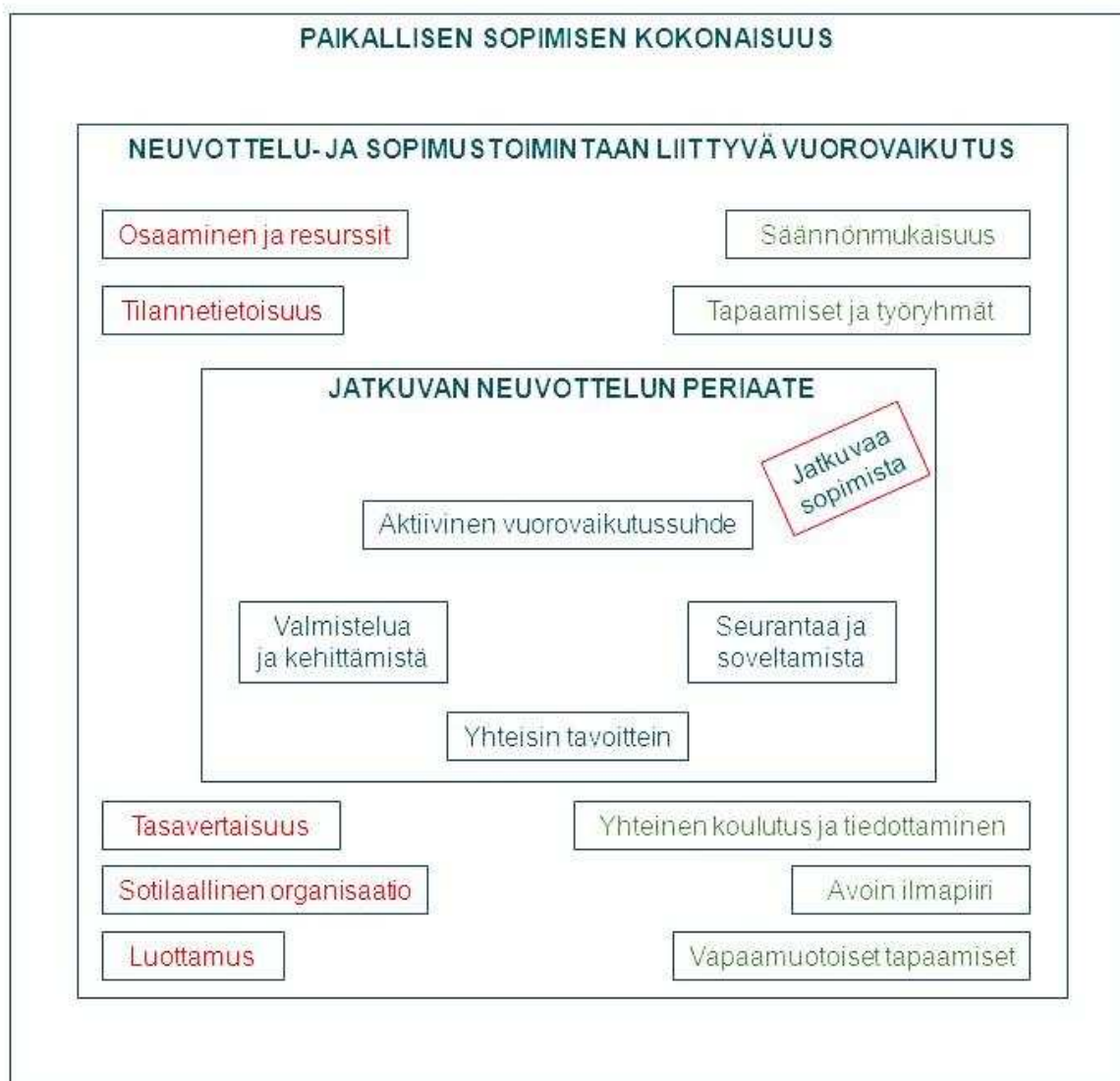
Kokonaisuutena arvioituna haastatteluaineistosta esille saadut neuvotteluosapuolten käsitykset neljästä eri teema-alueesta muodostavat hyvät perusteet toimenpidesuosituksen määrittämiselle. Seuraavassa luvussa on analyysin perusteella muodostuneista kolmannen tason kuvauskategorioista yhdistetty kuvauskategoriajärjestelmä, jonka tavoitteena on tarkastella mahdollisuuksia kehittää Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvää vuorovaikutusta jatkuvan neuvottelun periaatteen avulla.

7 JATKUVAN NEUVOTTELUN PERIAATE AVAIMENA PAREM- PAAN VUOROVAIKUTUKSEEN

Fenomenografisen metodin mukaisesti kolmannen tason kuvauskategorioista muodostuu kuvauskategoriajärjestelmä, jossa haastateltujen henkilöiden käsitykset ja niiden vaihtelu kuvataan edelleen abstraktilla tasolla. Kun aineistoa analysoidaan koko tutkimusprosessin ajan kokonaisuutena ja palataan ajoittain aina prosessin vaiheiden alkuun, saadaan kuvauskategoriajärjestelmästä mahdollisimman kattava.

Tässä tutkimuksessa kuvauskategoriajärjestelmän avulla pyritään saavuttamaan tutkimuksen kannalta sen tärkein tavoite. Kattavalla järjestelmällä saadaan määritettyä kaikkien teema-alueiden avulla neuvotteluosapuolten käsitysten vaihtelu tutkittavasta ilmiöstä ja siihen keskeisesti liittyvistä kokonaisuuksista. Näin saadaan määritettyä toimenpidesuosituksia Rajavar-
tiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoiminnan kehittämiseksi. Kuvassa 8 on esitetty edellä teh-
dyn analyysin perusteella neuvotteluosapuolten käsitysten perusteella muotoutunut kuva jat-
kuvan neuvottelun periaatteesta paikallisen sopimisen ja neuvottelu- ja sopimustoimintaan
liittyvän vuorovaikutuksen kokonaisuudessa. Kuvassa on myös esitetty analyysin perusteella
saatu kuva neuvotteluosapuolten käsityksestä neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvän vuo-
rovaikutussuhteen tilasta haastatteluaineiston hankintahetkellä.

Seuraavissa luvuissa on esitetty fenomenografisen metodin avulla saatujen havaintojen perus-
teella laaditut toimenpidesuositukset, joiden lähtökohtana ovat olleet neuvotteluosapuolten
käsitykset tutkittavasta ilmiöstä ja siihen läheisesti liittyvistä kokonaisuuksista. Suositusten
laadinnassa on ollut lähtökohtana kuvan 8 vasemmassa laidassa punaisella fontilla merkityt
vuorovaikutussuhteen ongelmat ja oikeassa laidassa vihreällä fontilla merkityt kehittämis-
mahdollisuudet. Näitä tekijöitä on tarkasteltu jatkuvan neuvottelun periaatteen näkökulmasta.
Näin on saatu selvitettyä neuvotteluosapuolten määrittämän jatkuvan neuvottelun periaatteen
antamat mahdollisuudet vuorovaikutussuhteen kehittämiseksi. Toimenpidesuosituksilla ei py-
ritä vastaamaan kaikkiin haasteisiin, mitä edellä on analyysiluvuissa tuotu esille, vaan niihin
on pyritty löytämään keskeisimmät ja yleisimmin neuvotteluosapuolten käsityksissä esille
tulevat asiakokonaisuudet.



Kuva 8. Neuvotteluosapuolten käsitys jatkuvan neuvottelun periaatteesta ja siihen läheisesti liittyvistä tekijöistä

Seuraavassa kolmessa luvussa on esitetty kolme toimenpidesuosittelusta Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvän vuorovaikutuksen kehittämiseksi. Suositukset on korostettu luvun alussa, jonka jälkeen on edellä esitetyn kuvauskäsitteikategoriajärjestelmän kautta perusteltu suosituksen antamista.

7.1 Aktiivinen ja säännöllinen vuorovaikutus

”Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvän vuorovaikutuksen tulisi olla aktiivista ja säännöllistä. Siinä tulisi pyrkiä enemmän reagoivasta ennaltaehkäisevään suuntaan”

Paikalliseen sopimiseen liittyvä teema-alue vahvisti sen, että neuvotteluosapuolet kokevat paikallisen sopimisen mahdollistavan Rajavartiolaitoksen monipuolisen toimintaympäristön ja tehtäväkentän huomioimisen palvelussuhteen ehtoihin liittyvässä toiminnassa. Virastokohtainen paikallinen sopiminen mahdollistaa neuvotteluosapuolille vuorovaikutussuhteen kehittämisen aktiivisen ja myös joustavan jatkuvan neuvottelun periaatteen avulla. Aktiivinen ja säännöllinen vuorovaikutussuhde nousi haastatteluaineistosta esille todella vahvasti jatkuvan neuvottelun periaatetta ja vuorovaikutussuhteen kehittämistä koskevissa teema-alueissa.

Haastatteluaineistosta tuli esille selkeää kritiikkiä toiminnan passiivisuudesta. Osa neuvotteluosapuolista kokee, että osapuolet ovat syvällä poteroissaan ja lähes kaikki vuorovaikutus on ilmenneisiin ongelmiin reagointia. Jatkuvan neuvottelun periaatteen mukainen aktiivinen ja säännönmukainen yhteistyö luo edellytyksiä parempaan tilannetietoisuuteen ja sitä kautta mahdollistaa ongelmiin reagoinnin huomattavasti aikaisemmin. Neuvotteluosapuolten tulisi-kin hyödyntää paikallisen sopimisen antamat mahdollisuudet jatkuvan neuvottelun periaatteen mukaiseen aktiiviseen toimintaan.

Rajavartiolaitoksessa käyttöön otettu sopimustoiminnan seurantaryhmä on neuvotteluosapuolten mielestä hyvä esimerkki vuorovaikutussuhteen muodosta, jota jatkuvan neuvottelun periaatteen vuorovaikutukselta odotetaan. Se on aktiivista ja säännöllistä työryhmytyöskentelyä, jonka tavoitteena on seurata, valmistella ja kehittää palvelussuhteen ehtoihin liittyviä kokonaisuuksia. Seurantaryhmä sekä työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen kahdenväliset tapaamiset ovat hyvä lähtökohta vuorovaikutuksen muodoille, mutta niiden monipuolistamista tulee harkita. Monipuolistamisella ei tarkoiteta määrän lisäämistä, mutta tiivistyneen vuorovaikutuksen kautta niiden sisältöä voidaan suunnata tarkemmin tilanteen edellyttämällä tavalla.

7.2 Yhteiset toimintamuodot

”Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten tulisi tarkastella mahdollisuuksia yhteisten toimintamuotojen kautta parantaa osapuolten osaamista ja tilannetietoisuutta sekä Rajavartiolaitoksen henkilöstön kuvaa neuvottelu- ja sopimustoiminnasta ja sen tuloksista”

Neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvä osaaminen ja palvelussuhdeasioita tukeva tilannetietoisuus Rajavartiolaitoksen ajankohtaisista asioista koettiin analyysin perusteella yhdeksi merkittävimmistä vuorovaikutussuhteen ongelmista. Jo edellä esitetty toimintatapasuositus aktiivisesta ja säännöllisestä vuorovaikutuksesta tukee tilannetietoisuuden parantamista, mutta vahvimmin sitä saadaan parannettua erikseen määritettävillä yhteisillä toimintatavoilla.

Mahdollisimman yhtenäisen osaamisen takaamiseksi yhdessä järjestetyt koulutustilaisuudet, joissa informaation tuottavat osapuolet yhdessä tai sitten parempana vaihtoehtona se tuotetaan kolmannen osapuolen toimesta, luovat edellytyksiä yhtenäisen osaamistason saavuttamiselle. Koskaan ei tulla pääsemään siihen tilanteeseen, että neuvottelu- ja sopimustoimintaan osallistuvien henkilöiden osaamistaso olisi kaikilta osin valmiiksi vuorovaikutuksen edellyttämällä tasolla. Sitä tilannetta on toisaalta turha tavoitellakaan, koska neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvään osaaminen saadaan pitkälti kokemuksen kautta. Jatkuvan neuvottelun periaatteen mukainen valmistelu ja kehittäminen varsinaisiin virkaehtosopimusneuvotteluihin valmistautuessa ovat kuitenkin hyviä esimerkkejä hetkestä, jolloin yhteistä koulutusta voidaan järjestää.

Yhteinen koulutus parantaa myös neuvotteluosapuolten tilannetietoisuutta, jonka ylläpitämiseen ja parantamiseen ovat keinoina myös muut yhteiset toimintamuodot. Rajavartiolaitoksessa on otettu jo osittain käyttöön yhteisiä työskentelytapoja esimerkiksi henkilöstöstrategian valmistelussa. Vastaavanlaiset toimintamuodot ovat tulevaisuudessakin kannatettavia ja edelleen kehitettäviä. Niillä saadaan ylläpidettyä Rajavartiolaitoksen kokonaistoiminnan kannalta tärkeimpien toimintojen tilannekuvaa.

Rajavartiolaitoksen henkilöstö saa kuvan neuvotteluosapuolten toiminnasta kahta eri reittiä. Tärkein on luonnollisesti neuvottelu- ja sopimustoiminnan kautta tulevat palvelussuhteen ehdot ja niihin liittyvät soveltamisohjeet ja -määräykset. Vähäisempi, mutta useimmiten huomattavasti enemmän tunteita herättävä muoto, on virkaehtosopimusneuvotteluiden jälkeinen tiedottaminen sopimusneuvotteluiden tuloksista. Jatkuvan neuvottelun periaatteen mukaisesti sopimusneuvotteluiden jälkeen periaate ilmenee seurantana ja soveltamisena. Yhteinen tiedottaminen sopii soveltamisvaiheeseen, jolle yhteisesti toteutetulla tiedottamisella saadaan luotua hyvä perusta. Samalla Rajavartiolaitoksen henkilöstön saama kuva neuvotteluosapuolten välisestä toiminnasta selkeytyy.

7.3 Avoin ja tasavertainen ilmapiiri

”Uusilla vapaammilla vuorovaikutusmuodoilla tulisi tavoitella avoimempaa ja välittömämpää ilmapiiriä Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoimintaan. Tiedostamalla kaikkien osapuolten osaaminen ja kokemus neuvottelu- ja sopimustoiminnasta, edesautetaan tasavertaisen ilmapiirin syntymistä osapuolten välille”

Jatkuvan neuvottelun periaatteelta haetaan avoimempia vuorovaikutusmuotoja, joilla voidaan rikkoa tällä hetkellä neuvotteluosapuolten välillä vallitseva varsin muodollinen ilmapiiri. Avoimemmat vuorovaikutusmuodot ovat esimerkiksi edellä esitettyjä yhteisiä koulutustilaisuuksia tai muita toimintamuotoja, joiden sisältö ja rakenne eivät ole liian muodollisia. Jopa erittäin vapaamuotoiset tilaisuudet, jotka järjestetään normaalista poikkeavassa ympäristössä ja joiden vuorovaikutuksessa päästään ”saunakeskustelujen” tasolle, olisivat ilmapiirin kannalta kokeilemisen arvoisia.

Tutkimusprosessin alusta alkaen saadut havainnot neuvotteluosapuolten vaihtelevasta asemasta vuorovaikutussuhteessa ovat merkittäviä vuorovaikutussuhteen kehittämisen kannalta. On kyse sitten resursseihin tai henkiseen asemaan liittyvästä epäsuhdasta, on niiden huomioiminen ja korjaaminen vaikeaa. Tärkeintä onkin, että jokainen vuorovaikutussuhteeseen osallistuva tunnistaa osapuolten välisen asetelman vuorovaikutussuhteessa ja mukauttaa omaa toimintansa sen mukaisesti. Neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvä tavoiteasettelu on yksi esimerkki tilanteesta, jossa oman toiminnan mukauttaminen yhteisiin tavoitteisiin on loppujen lopuksi väistämätöntä. Jatkuvan neuvottelun periaatteen yksi ulottuvuus on yhteinen tavoiteasettelu niin työnantajan kuin henkilöstöjärjestöjen kuin henkilöstöjärjestöjenkin välillä. Näin periaate tukee osapuolten välisen tasavertaisen asetelman tavoittelua. Periaatteeseen kuuluva aktiivinen ja säännöllinen yhteistyö sopimuskausien aikana taas edesauttaa yhteistä tavoiteasettelua.

8 POHDINTA

Rajavartiolaitoksen paikallisen sopimisen kokonaisuus on perusteiltaan vastaava kuin muussa valtionhallinnossa. Neuvottelu- ja sopimustoiminta on keskittynyt virastotasolle ja yksityiseltä sektorilta tuttua työpaikkakohtaista sopimista ei virallisesti tapahdu. Tiettyjen organisaatioon ja tehtäviin liittyvien erityispiirteiden johdosta on sopimuskokonaisuus osittain laajempi kuin yleisesti valtion virastoissa ja laitoksissa.

Neuvotteluosapuolten mielestä paikallinen sopiminen on mahdollisuus Rajavartiolaitoksessa. Paikallinen sopiminen mahdollistaa työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen tarpeiden ja tavoitteiden yhteensovittamisen virastotasolla ja ottaen huomioon edellä mainitut Rajavartiolaitoksen erityispiirteet, merkitys korostuu entisestään. Paikallisen sopimisen antamat mahdollisuudet tulisikin hyödyntää Rajavartiolaitoksessa mahdollisimman kattavasti ja sitä kautta kehittää Rajavartiolaitoksen tarkentavia virkaehtosopimuksia organisaation ja toimintaympäristön kehittymisen mukana. Viime vuosina kehittäminen on jäänyt valitettavan vähäiseksi, kun otetaan huomioon organisaation ja lakisääteisten tehtävien kehittyminen.

Huolimatta Rajavartiolaitoksen yhtenäisestä virkaehtosopimuskokonaisuudesta, ovat neuvotteluosapuolten edustajien lähtökohdat hyvinkin erilaiset. Kokemus neuvottelu- ja sopimustoiminnasta sekä mahdollisuudet osallistua toimintaan vaihtelevat huomattavasti eri edustajien välillä. Erilaiset lähtökohdat vaikuttavat käsityksen muodostumiseen ja sitä kautta myös konkreettiseen toimintaan. Tutkimuksessa tuli ilmi, että neuvotteluosapuolten käsitykset vuorovaikutussuhteen perustan muodostavasta paikallisesta sopimisesta vaihtelivat jonkin verran. Erilaiset käsitykset jatkuvan neuvottelun periaatteen taustalla olevista perusteista tulee ottaa huomioon vuorovaikutussuhdetta kehitettäessä. Mahdollisuuksia yhtenäistää neuvotteluosapuolten käsityksiä neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvistä asioista on syytä tarkastella.

Paikallisen sopimisen osalta on mielenkiintoista havaita, että eräiden haastateltavien mielestä paikallista sopimista tapahtuu virallisen virastotasolla tapahtuvan sopimisen ohella myös Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköissä. Kysymys on käsitysten perusteella esimiesten ja virkamiesten välisestä sopimisesta, joka koskee lähinnä työaikasopimusta. Toisaalta yksittäiset neuvotteluosapuolten edustajat tyrmäävät jyrkästi virastotasoa alemman tason sopimisen. Epävirallinen sopiminen työpisteissä voi olla merkki siitä, että palvelussuhteen ehtojen koetaan olevan epäsovivia esimerkiksi käytännön operatiivisen toiminnan kannalta. Tällä hetkellä

ainoa Rajavartiolaitoksessa tapahtuva paikallisen sopimisen muoto on työaikasopimukseen liittyvä sopiminen tasoitusvapaajärjestelmän käyttöön otosta. Kun huomioidaan vaihteleva toimintaympäristö esimerkiksi raja- ja merivartiostojen välillä, olisi mielenkiintoista tarkastella vaihtoehtoja sisällyttää Rajavartiolaitoksen tarkentaviin virkaehtosopimukseen mahdollisuuksia alemman tasoisesta paikallisesta sopimisesta. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että esteeksi paikallisen sopimisen tason madaltamiselle saattaa tulla neuvotteluosapuolten vahva halu pitää palvelussuhteen ehtojen määräytyminen keskitettynä virastotasolle. Tätä seikkaa tukevat myös haastatteluaineistossa olleet kommentit asiasta.

Yhtenä tutkimuksen keskeisimpänä tutkimuskysymyksenä oli selvittää, miten Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolet ymmärtävät jatkuvan neuvottelun periaatteen. Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolet ymmärtävät jatkuvan neuvottelun periaatteen osapuolten välisenä, erilaisin vuorovaikutuskeinoin ylläpidettynä, aktiivisena vuorovaikutussuhteena, jonka painopiste on varsinaisten virkaehtosopimusneuvotteluiden välisenä aikana. Periaatteen avulla voidaan valmistautua varsinaisiin virkaehtosopimusneuvotteluihin niin, että neuvotteluissa voidaan keskittyä sopimuksen aikaansaamiseen, eikä varsinaisiin neuvotteluihin varattua aikaa kulu selvittely- ja valmistelutyöhön. Periaatteella saadaan myös parannettua virkaehtosopimukseen liittyvää soveltamis- ja tulkintamenettelyä.

Haasteena jatkuvan neuvottelun periaatteen toteuttamiselle ovat työantajan ja henkilöstöjärjestöjen edustajien välillä olevat erilaiset käsitykset siitä, mitä sopimuskauden aikana tehty valmistelutyö ja siellä saatavat yhteiset ratkaisut käytännössä tarkoittavat. Osa henkilöstöjärjestöjen edustajista on sitä mieltä, että sopimuskauden aikanakin olisi jatkuvan neuvottelun periaatteella päästävä sopimustasoihin ratkaisuihin. Lisäksi osa henkilöstöjärjestöjen edustajista mieltää jatkuvan neuvottelun prosessin mahdollisuutena ratkaista virkaehtosopimusten soveltamisesta ja tulkinnoista syntyneitä erimielisyyksiä. Työantajan edustajat toivat esille vastakkaisen näkökulman molemmista asioista.

Neuvotteluosapuolten käsitykset jatkuvan neuvottelun periaatteesta mukautuvat pääosin paikallista sopimista säätelevään lainsäädäntöön ja keskustason virkaehtosopimukseen. Edellisessä kappaleessa esille tuodut poikkeavat käsitykset jatkuvan neuvottelun periaatteesta eivät kuitenkaan sovi lainsäädännön ja keskustason sopimusten asettamiin rajoihin. Valtion virkaehtosopimuslaki määrittää selvästi, että virastossa käytävät tarkentavat virkaehtosopimusneuvottelut edellyttävät keskustasolta tulevia valtuuksia. Muu sopiminen tarkoittaisi käytännössä työantajavarallisuuden käyttöä valtion virkaehtosopimuslain perusteella, mistä johtuen työn-

antajan haluttomuus palvelussuhteen ehtojen määrittämiseen sopimuskauden aikana on ymmärrettävää. Virkaehtosopimusten soveltamisesta ja tulkinnasta syntyneiden erimielisyyksien ratkaisemiseksi on valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimuksessa määritetty selkeä prosessi. Näin ollen ei ole tarkoituksenmukaista luoda voimassa oleville mekanismeille päällekkäisiä prosesseja, tässä tapauksessa pääsopimuksen mukaiselle erimielisyysprosessille. Pääsopimuksen mukainen prosessi on lisäksi voimassa olevan keskustason virkaehtosopimuksen mukainen, jolle ei ole virastotasolla edes valtuuksia määrittää korvaavaa menettelyä. Pääsopimuksen mukaisen erimielisyysprosessin etuna on myös viimeisessä vaiheessa puolueettoman tuomioistuimen kautta saatava ratkaisu käsillä olevaan erimielisyyteen. Jatkuvan neuvottelun periaate tulisikin nähdä täydentävänä toimintona voimassa oleville mekanismeille paikallisen sopimisen kokonaisuudessa, jolla voidaan edistää sopimusten ja erimielisyyksien muodostumista.

Edellä esille tuodut vastakkaiset käsitykset jatkuvan neuvottelun periaatteesta ovat neuvotteluosapuolten välisen vuorovaikutussuhteen kannalta merkittäviä eroavaisuuksia. Yhteisellä käsityksellä jatkuvan neuvottelun periaatteesta on erittäin suuri merkitys vuorovaikutussuhteen toimivuuden kannalta. Ennen kuin jatkuvan neuvottelun periaatteen hyödyntäminen on mahdollista, on neuvotteluosapuolten kyettävä määrittämään yhteinen käsitys siitä, mitä periaatteella tarkoitetaan.

Tutkimuksen tavoitteena olleiden toimenpidesuosittelujen määrittämisen pohjaksi tutkimuskysymykset käsittelivät myös vuorovaikutussuhteen ongelmia, joiden luetteleminen ei ollut Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolille haastattelutilanteessa hankalaa. Mielenkiintoista oli se, että lähes jokainen haastateltava lähti liikkeelle neuvotteluosapuolten välillä vallitsevasta luottamuspulasta. Tarkemmassa analyysissä vahvasti alussa esille noussut ongelma osoittautui kuitenkin sisällöltään varsin vähäiseksi. Voi olla, että luottamuksesta on vuosien saatossa muodostunut ongelmia määritettäessä niin sanottu helppo vastaus.

Toinen esille tullut ongelmakokonaisuus, joka ei analyysin perusteella ollutkaan kovin merkittävä tai ainakaan toimenpiteillä ratkaistava, oli sotilaalliseen organisaatioon liittyvät ongelmat. Sotilaallisen organisaation muuttamiseen ei neuvotteluosapuolilla ole mahdollisuuksia ja sen kanssa on vain opittava elämään. Analyysin perusteella siihen liittyvät ongelmat olivat pikemminkin yleisiä työn johtamiseen ja organisointiin liittyviä. Merkittävää on kuitenkin se, että Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt ovat erittäin itsenäisiä komentajakeskeisiä yksiköitä, joiden itsenäisyys aiheuttaa tutkimuksen perusteella ongelmia palvelussuhteen ehtojen sovel-

tamiselle. Erilaiset soveltamiskäytännöt hallintoyksiköiden välillä aiheuttavat ongelmia virkamiesten yhdenvertaisen kohtelun osalta. Hallinto- ja tukipalvelujen kehittämisen myötä on myös palvelussuhdeasioiden hoitaminen keskittymässä valtakunnallisesti. Kyseistä kehitystä ei tule jarruttaa millään tavalla, vaan lopputuloksena tulee olla valtakunnallisesti täysin keskitetty palvelussuhdeasioiden hoitaminen. Näin voidaan taata virkamiesten entistä parempi yhdenvertainen kohtelu.

Neuvotteluosapuolilla on parhaat edellytykset vaikuttaa tutkimusraportissa edellä kuvattuihin ongelmiin osaamisen ja tilannetietoisuuden osalta. Kyse on pääosin vain halusta muokata toimintaa yhdessä määritettyihin suuntiin. Osaamisen osalta taustalla vaikuttaa luonnollisesti neuvotteluosapuolten vastuu oman henkilöstönsä koulutuksesta ja esille tullut yhteisen koulutuksen malli on ainoastaan osaamista täydentävä muoto. Sama koskee tilannetietoisuuden parantamiseen liittyviä toimenpiteitä. Lähtökohtana on aina jokaisen neuvotteluosapuolen edustajan henkilökohtainen halu ja kyky hankkia tietoa ja etenkin omaksua sitä. Osapuolilla on kuitenkin mahdollisuus omalla toiminnallaan edesauttaa tilannetietoisuuden parantumista. Neuvotteluosapuolten resurssit ovat melko lailla kiveen hakattuja. Ne perustuvat pitkälti henkilöstöjärjestön edustamien virkamiesten määrään ja työnantajan osalta resursseja taas määrittävät viraston sen hetkiset taloudelliset voimavarat. Huolestuttavaa on, että tutkimuksen perusteella voi todeta neuvotteluosapuolten resurssien vaikuttavan osapuolten asemaan vuorovaikutusympäristössä. Karrikoidusti voi sanoa, että suuret syövät pienet. Kuten tutkimuksen alussa paikallista sopimista koskevassa osiossa tuotiin esille, on osapuolten yhdenvertainen kohtelu vuorovaikutuksen perusedellytyksiä, johon jokaisen neuvotteluosapuolen edustajan tulee toiminnassaan pyrkiä.

Tutkimuksen tärkeimpänä tavoitteena oli määrittää toimenpidesuosituksia Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvän vuorovaikutuksen kehittämiseksi. Neuvottelu- ja sopimustoiminnan tavoitteiden saavuttamiseen liittyy aina edellytys yhteiseen tahtotilaan, joten toimenpidesuositusten pohjana käytettiin neuvotteluosapuolten käsitysten kautta määritettyjä ja mahdollisimman yhteisiä kehittämisajatuksia, joten toimenpidesuositusten määrittämisellä päästiin tutkimuksen tavoitteeseen sekä vastattiin vuorovaikutussuhteen kehittämistä koskevaan tutkimuskysymykseen.

Tässä tutkimuksessa määritettiin Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten käsitykset aikaisemmin määrittämättömästä ilmiöstä - jatkuvan neuvottelun periaatteesta. Esitetyt toimenpidesuosituksia laadittiin tarkastelemalla jatkuvan neuvottelun periaatteen mahdollisuuksia parantaa Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvää vuorovaikutusta. Haastatteluaineiston fenomenografinen analyysi toi esille kuitenkin pelkkiä toimenpidesuosituksia paljon suuremman määrän mielenkiintoisia havaintoja neuvotteluosapuolten käsityksistä osapuolten välisestä vuorovaikutussuhteesta. Toimenpidesuosituksia eivät olekaan ainoa tämän tutkimuksen anti, vaan analyysilukuja ja tutkimustuloksia on tarkasteltava fenomenografisen metodin hengen mukaisesti kokonaisuutena.

Tämä tutkimus osoittaa sen tosiasian jatkuvan neuvottelun periaatteesta, että kaikki elementit periaatteen toteuttamiselle ovat tällä hetkellä olemassa. Perusteet paikalliselle sopimiselle Rajavartiolaitoksessa tulevat voimassa olevasta lainsäädännöstä ja virkaehtosopimuksista, neuvotteluosapuolilla on selkeä mandaatti edustamaltaan taholta ja ensimmäiset askeleet jatkuvan neuvottelun periaatteen suuntaan on otettu sopimustoiminnan seurantaryhmän muodossa. On ilmiselvää, että Rajavartiolaitoksen kaltaisessa tehtäviltään ja toimintaympäristöltään monipuolisessa virastossa työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen vuorovaikutuksen on oltava toimivaa, jotta palvelussuhteen ehdoista saadaan mahdollisimman toimivat niin työnantajan kuin henkilöstönkin kannalta katsottuna. Jatkuvan neuvottelun periaatteen ollessa käytännössä yhtä kuin neuvottelu- ja sopimustoiminnan kokonaisuuteen liittyvä toimiva vuorovaikutussuhde työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välillä, voidaan todeta sen olevan hyvä lähtökohta neuvottelu- ja sopimustoiminnan kehittämiseksi.

Tämä tutkimus keskittyi määrittämään Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten käsityksiä ja niiden vaihteluita jatkuvan neuvottelun periaatteesta ja siihen oleellisesti liittyvistä kokonaisuuksista. Laaditut toimenpidesuosituksia olivat tutkimuksen tärkein tulos. Palvelussuhdeasioihin liittyy kuitenkin monia avoimia kysymyksiä, jotka ovat mielenkiintoisia tutkimuskohteita. Tutkimusraportissa on useaan eri otteeseen korostettu palvelussuhteen ehtojen merkitystä Rajavartiolaitoksen kaltaisessa virastossa, joka olisi myös mahdollinen jatkotutkimusaihe. Tutkimuksessa voitaisiin arvioida palvelussuhteen ehtojen merkitystä virastolle tai kuinka paljon neuvotteluosapuolten toiminnalla vaikutetaan palvelussuhteen ehtojen ja niiden soveltamisen kautta viraston ydintoimintojen suorituskyykyyn. Palvelussuhteen ehdot eivät missään nimessä kuulu viraston ydintoimintoihin, mutta vaikutukset ydintoimintojen suorittamiseen ovat jokapäiväisiä.

Aikaisempi tutkimus Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoimintaan on ollut vähäistä. Toivottavasti tämä tutkimus antaa eväitä neuvottelu- ja sopimustoimintaan liittyvän vuorovaikutussuhteen kehittämiseksi ja toimii samalla keskustelunavaajana neuvottelu- ja sopimustoiminnan kehittämiseen liittyvissä asioissa sekä innoittaa neuvotteluosapuolet tarkastelemaan vuorovaikutuksen kehittämistä yhteisin tavoittein.

LÄHTEET

1. JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET

1.1. Rajavartiolaitoksen asiakirjat

Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolten yhteistyöryhmän muistio 8.2.2011

Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 2012. Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja n:o 39/21/12.3.2013

Rajavartiolaitoksessa käytettävät tehtävänimikkeet (RVLPAK B.1). Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja n:o 1231/17/10.11.2011

Rajavartiolaitoksen TS 2013 ja TTS 2014-2017 laadinta. Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja n:o 1776/20/20.6.2012

Sopimustoiminnan seurantaryhmän asettaminen sopimuskaudelle 2010–2012. Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja n:o 1095/03/16.6.2010.

1.2. Muiden viranomaisten asiakirjat

Hallinnonalan neuvotteluviranomaiset. Valtionvarainministeriön määräys n:o 2569/00.00.00/11.12.2009

1.3. Haastattelut

Ala-Hiiri Mika. Haastateltu 24.11.2011. Ala-Hiiri toimii Rajavartiolaitoksessa Päälystöliitto ry:n osa-aikaisena pääluottamusmiehenä. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Alhovaara Pekka. Haastateltu 27.1.2012. Alhovaara toimii Maanpuolustuksen Henkilökunta-liitto ry:n järjestösihteerinä. Alhovaara osallistuu PARDIA:n valtuuttamana Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoimintaan. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Haapanen Kari. Haastateltu 7.12.2011. Haapanen toimi haastattelun aikana Upseeriliitto ry:n järjestöpäällikkönä. Haapanen osallistuu JUKO:n valtuuttamana rajaupseerien edustajana Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoimintaan. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Hanski Ulla. Haastateltu 24.11.2011. Hanski toimii Rajavartiolaitoksessa Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto ry:n osa-aikaisena pääluottamusmiehenä. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Hämeenaho Kari. Haastateltu 7.2.2012. Hämeenaho toimii Rajavartiolaitoksessa Upseeriliitto ry:n osa-aikaisena pääluottamusmiehenä. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Ikävalko Ilkka. Haastateltu 7.12.2011. Ikävalko toimi haastattelun aikana Rajavartiolaitoksessa Suomen Konepäälystöliitto ry:n osa-aikaisena pääluottamusmiehenä. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Jäppinen Hannu. Haastateltu 24.11.2011. Jäppinen toimii Rajavartiolaitoksessa Julkisten ja hyvinvointialojen liitto ry:n osa-aikaisena pääluottamusmiehenä. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Karjalainen Timo. Haastateltu 18.11.2011. Karjalainen toimii Rajavartiolaitokseen esikunnan henkilöstöosastolla palvelussuhdeyksikön päällikkönä. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Masalin Juha. Haastateltu 24.11.2011. Masalin toimi haastattelun aikana Rajavartiolaitoksessa Merivartioliitto ry:n päätoimisena pääluottamusmiehenä. Tällä hetkellä hän toimii Rajaturvallisuusunioni ry:n päätoimisena pääluottamusmiehenä. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Möttönen Matti. Haastateltu 23.1.2012. Möttönen toimii Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkönä. Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö on ylin työnantajan edustaja Rajavartiolaitoksessa. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Pietikäinen Markku. Haastateltu 24.11.2011. Pietikäinen toimi Rajavartiolaitoksessa Rajavartioliitto ry:n päätoimisena pääluottamusmiehenä. Entisen Rajavartioliiton jäsenistöstä muodostuu pääosa uuden Rajaturvallisuusunionin jäsenistöstä. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

Viiala Jorma. Haastateltu 20.1.2012. Viiala toimii Julkisten ja hyvinvointialojen liitto ry:n järjestösihteerinä. Viiala osallistuu JHL:n valtuuttamana Rajavartiolaitoksen neuvottelu- ja sopimustoimintaan. Litteroitu aineisto on tutkijan hallussa.

2. JULKAISTUT LÄHTEET

2.1. Kirjallisuus

Grönroos Eija-Riitta (toim.): Kielitoimiston sanakirja. 1. osa, A-K. Kotimaisten kielten tutkimuskeskus. Gummerus Kirjapaino, Jyväskylä 2006.

Huhtinen Aki-Mauri (toim.): Sotilasjohtamisen tiedon kohteet. Maanpuolustuskorkeakoulun julkaisusarja 2, artikkelikokoelmat n:o 16. Edita Prima Oy, Helsinki 2006.

Häkkinen Kirsi: Fenomenografisen tutkimuksen juuria etsimässä. Teoreettinen katsaus fenomenografisen tutkimuksen lähtökohtiin. Jyväskylän Yliopisto. Opettajankoulutuslaitos. Opetuksen perusteita ja käytänteitä 21. Jyväskylän yliopistopaino, Jyväskylä 1996.

Koskinen Marketta: Fenomenografia tutkimuslähestymistapana. Teoksessa: Puusa Anu ja Juuti Pauli (toim.): Menetelmäviidakon raivaajat – perusteita laadullisen tutkimustavan valintaan. HansaBook 2001. Hansaprint, Vantaa 2011.

Koskinen Seppo & Kulla Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. Talentum. Kariston kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009.

Kairinen Martti, Uhmavaara Heikki, Murto Jari, Arvidsson Peter: Paikallinen sopiminen kunta- ja valtiosektoreilla. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden sarja. Turun yliopiston ja Åbo Akademin kirjapaino Uniprint, Turku 2008.

Kairinen Martti, Uhmavaara Heikki, Murto Jari: Paikallinen sopiminen yksityisellä sektorilla. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden sarja. Turun yliopiston ja Åbo Akademin kirjapaino Uniprint, Turku 2008.

Larsson Staffan: Kvalitativ analys – exemplet fenomenografi. Studentlitteratur, Lund, 1986.

Marton Ference. 1994. Phenomenography. Teoksessa: Husén Torsten and Postlethwaite T. Neville (edit.). The International encyclopedia of education (2nd edition), vol. 8. Pergamon, London 1994.

Marton Ference & Shirley Booth: Learning and Awareness. Lawrence Erlbaum Associates. Mahwah, New Jersey 1997.

Metsämuuronen Jari (toim.): Laadullisen tutkimuksen käsikirja. International Methelp ky. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004.

Metsämuuronen Jari: Laadullisen tutkimuksen perusteet. International Methelp ky. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä 2008.

Puranen Pekka: Paikallinen sopiminen metalliteollisuudessa. Metallityöväen liitto ry. Kirjapaino Jaarli, Turenki 2000.

Puusa Anu: Haastattelu laadullisen tutkimuksen aineistonhankintamenetelmänä. Teoksessa: Puusa Anu ja Juuti Pauli (toim.): Menetelmäviidakon raivaajat – perusteita laadullisen tutkimustavan valintaan. HansaBook 2001. Hansaprint, Vantaa 2011.

Ruusuvuori Johanna, Nikander Pirjo, Hyvärinen Matti (toim.): Haastattelun analyysi. Osuuskunta Vastapaino, Tampere 2010.

Sherman R. Robert & Webb B. Rodman (edit.): Qualitative Research in Education – Focus and Methods. Burgess Science Press, Basingstoke, Great Britain, 1988.

Syrjälä Leena, Ahonen Sirkka, Syrjäläinen Eija, Saari Seppo: Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Kirjayhtymä Oy, Helsinki 1994.

Uljens Michael: Fenomenografi – forskning om uppfattningar. Studentlitteratur, Lund, 1989.

2.2. Artikkelit

Huusko Mira & Paloniemi Susanna, Fenomenografia laadullisena tutkimuksena kasvatustieteissä, Kasvatus 2/2006.

Palola, Antti: Virastokohtaiset erimielisyydet ratkaistava jatkuvilla neuvotteluilla. Rajaviesti 2/2010.

2.3. Työryhmämuistiot

Paikallinen sopiminen valtiolla. Työryhmämuistioita 14/2000. Valtionvarainministeriö, henkilöstöosasto.

Paikallisen sopimisen ja yhteistyön lisääminen valtionhallinnossa. Työryhmämuistioita 5/2006. Valtionvarainministeriö, henkilöstöosasto. Edita Prima Oy, Helsinki 2006.

2.4. Lainsäädäntö ja sopimukset

Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 15.7.2005/577

Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa 1.7.1988/651

Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikkojen työsuojeluyhteistoiminnasta 20.1.2006/44

Rajavartiolaitoksen muutto- ja siirtokustannusten korvaamista koskeva sopimus (29.11.2002 TARKVES MUUTTOSOP (VM 4.3.2003))

Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmäsopimuksen allekirjoituspöytäkirja (RVLPJTARKVES APTK 22.4.2005 (VM 3.5.2005))

Rajavartiolaitoksen työsuojelun yhteistoimintasopimus (17.12.2010 RVLTSOP)

Valtion virkaehtosopimusasioiden pääsopimus 21.12.1993

Valtion virkaehtosopimuslaki 6.11.1970/664

Valtion virkaehtosopimusasetus 23.12.1987/1203

Valtion virka- ja työehtosopimus sopimuskaudelle 2010–2012, 28.3.2010

Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750

Vuosilomalaki 18.3.2005/162

Luottamusmiessopimus (13.12.2004 TARKVES LMSOP)

Virastokohtainen sopimus yhteistoiminnasta Rajavartiolaitoksessa (13.12.2004 TARKVES YTSOP)

Sopimusmääräykset Rajavartiolaitoksen virkamiesten työajoista (TARKVES RVLTA 29.12.2002 (VM 4.3.2003))

Tarkentava virkaehtosopimus Rajavartiolaitoksen palkkausjärjestelmästä (RVLPTARKVES 22.4.2005 (VM 3.5.2005))

Tasavallan presidentin asetus rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista, sotilas- ja palvelusarvoista sekä tunnuskuvasta, ansiorististä ja ansiomitalista 19.8.2005/637

Työaikalaki 9.8.1996/605

2.5. Intra- ja internet-lähteet

Valtionvarainministeriö. Huhtikuu 2010. *Keskusneuvottelut ja erimielisyysasioiden käsittely työtuomioistuimessa laskussa?* [internet-sivusto].

<http://www.valtiotyönantaja.fi/lehti/fi/arkisto/4_2010/artikkelit/Keskusneuvottelut_ja_erimielisyysasioiden_kasittely_tyotuomioistuimessa_laskussa/index.jsp>.

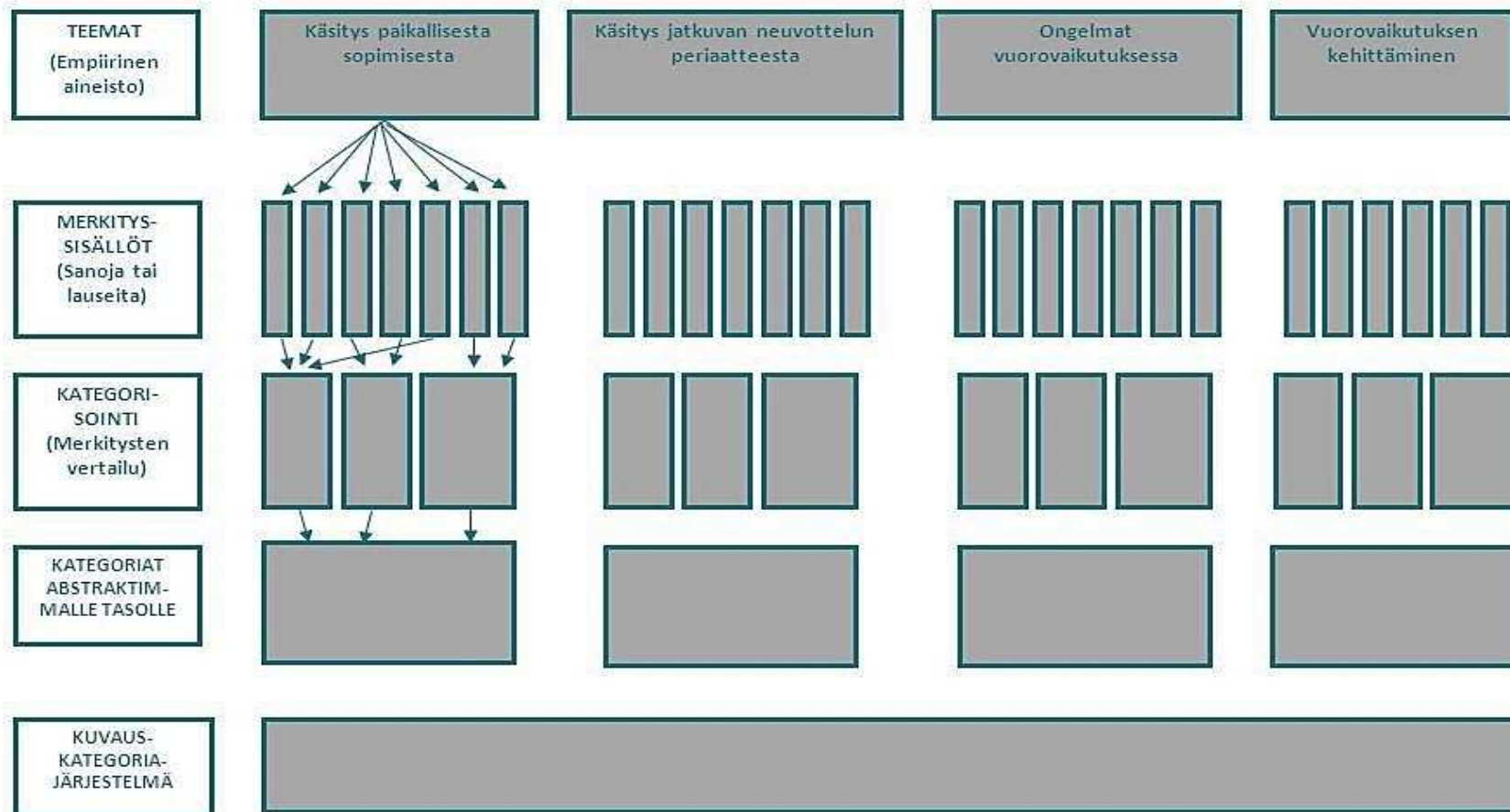
Valtionvarainministeriö. Helmikuu 2012. *Valtion työmarkkinalaitos* [internet-sivusto].

<http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_työnantajana/03_Valtion_työmarkkinalaitos/index.jsp>.

LIITTEET

- Liite 1. Tutkimuksen analyysikehikko
- Liite 2. Teema-alueen ”Jatkuvan neuvottelun periaate” analyysiprosessi

TUTKIMUKSEN ANALYYSIKEHIKKO



TEEMA-ALUE: JATKUVAN NEUVOTTELUN PERIAATE

Taso 1: Merkitysyksiköt

1. "toimiva vuorovaikutus"	36. "Ei voi olla niin, että neuvotellaan vain, kun VM antaa luvan"	74. "saatettava virkaehtosopimusneuvotteluihin"
2. "varsinaisten ves-neuvottelujen välisinä aikoinakin"	37. "säännöllisiä tapaamisia"	75. "lainsäädäntö tai pykälä tai määräys ei luo sitä jatkuvan neuvottelun periaatetta"
3. "säännönmukaisia tapaamisia"	38. "kykyä tehdä ratkaisuja"	76. "pidetään yllä neuvottelukontaktia"
4. "esille nostamista asioista"	39. "Meillä on riittävästi"	77. "voidaan kartoittaa"
5. "toisen osapuolen tarpeiden huomioimista"	40. "sopimustoiminnan seurantaryhmä"	78. "kehittämistarpeita ja yhdessä etsiä kehittämiskoh-teita"
6. "asioiden hyvää perustelua"	41. "Mä en tarttis yhtään enempää elementtejä tähän"	79. "pitäis tulevaisuudessa kehittää"
7. "asioiden valmistelua"	42. "rupeais tekemään sitä työtä"	80. "ei ole siis sitä, että käytäis jatkuvia virkaehtosopi-musneuvotteluja"
8. "kun seurantaryhmä perustettiin"	43. "ratkaistaan joitakin ongelmia"	81. "ei ole erimielisyysneuvotteluiden korvaava toimen-pide"
9. "työryhmiä"	44. "niitten nostaminen esille"	82. "välttämään se tilanne"
10. "me pystytään asioista keskustelemaan"	45. "hiomaan niinku yhteen"	83. "tapaamiset"
11. "seurantaryhmä"	46. "käydän niinku analysoimaan"	84. "strategiatyöprosessi"
12. "siitä niinku ihan oikeasti neuvoteltas"	47. "valmisteltua pieniä palasia, paketteja, sinne sopi-musneuvottelukierrokselle"	85. "Erilaisilla ryhmätöillä yhdessä tekemällä"
13. "puhtaasti vuorovaikutusta kahen instanssin välillä"	48. "saadaan niinku valmisteltuna se varsinainen virka-ehtosopimusneuvottelu"	86. "ratkaisu on ihan itsestään selvästi yhteinen"
14. "kahdenkeskeiset neuvottelut"	49. "sopimuksen tulkintaan"	87. "mitä asioita vaan"
15. "sitä vuorovaikutusta tekemään"	50. "tavoitteiden asetteluun"	88. "ongelmat nostetaan pöydälle heti"
16. "ajatuksia siirtää"	51. "soveltamismääräyksistä tulisi aina neuvotella"	89. "yhteinen näkemys asiasta"
17. "ihan ympäri vuoden jo nähä ne yhteiset asiat"	52. "soveltamismääräysten anto"	90. "valmiiksi neuvoteltu johonkin asemaan"
18. "ihan tuota kuukausittain, viikottain, miten on tarve"	53. "keskusteltu etukäteen"	91. "vapaaseen vuorovaikutukseen"
19. "epävirallista vuoronvaihtoa ja sananvaihtoa"	54. "sopimustoiminnan seurantaryhmä"	92. "heti ottaa asia esille"
20. "sopimustoiminnan seurantaryhmä"	55. "rakentavaa"	93. "tulee uus linjaus tai ohje tai vastaava"
21. "käsikirjan kehittämistyötä"	56. "aloitteellista"	94. "laitetaan työryhmään"
22. "seurantaryhmä"	57. "esityksiä asioiden jatkokehittämisestä"	95. "tuottaa valmista materiaalia päätöksentekoa var-ten"
23. "vuoropuhelua"	58. "palkkalautakunta"	96. "useampia tasoja"
24. "muut neuvottelut"	59. "järjestelmää kehittämään"	97. "asioita lyödä lukkoon myös sopimuskauden aika-na"
25. "ympäri vuoden olevaa"	60. "eväitä sinne neuvottelupöytään"	98. "ottamaan esille käytännön kysymyksiä"
26. "eri asioihin liittyvää vuorovaikutusta"	61. "valmistelutyöryhmänä"	99. "sopimustoiminnan seurantaryhmässä"
27. "normaalina kanssakäymisenä"	62. "yhteisellä työryhmällä"	100. "sopimista sitten pienemmissä asioissa"
28. "sopimuskausien välilläkin"	63. "aktiivista neuvottelutolminta"	101. "saadaan asioita alta pois"
29. "sopimuksen niinku soveltamisena"	64. "lailliset perusteet (ilman rajoitteita)"	102. "se ei lakkaa siihen sopimuksen tekoon"
30. "kehittämisenä ja tulkintojen niinku selvittämisenä"	65. "mistä tahansa asiasta"	103. "jatketaan jossain vastaavassa kokoonpanossa"
31. "normaalin kanssakäymisen niinku vaihtoehtot"	66. "neuvotella"	104. "ratkotaan niitä"
32. "kahdenvälisestä, työryhmät ei oo välttämättä niin hyvii"	67. "yhteisymmärrystä"	105. "pakko neuvotella koko ajan"
33. "sopimustoiminnan seuranta- ja kehittämistyöryh-mä"	68. "viedään sitten niihin virallisiin instansseihin"	106. "ratkaisemaan sellaisia kokonaisuuksia kerralla"
34. "Sopimustoimintaan liittyvien asioiden kehittämi-seen"	69. "vaihtasivat mielipiteitä, käsityksiä"	
35. "On välttämätön"	70. "sitoumuksetta"	
	71. "saavuttaa niinku yhteisymmärrys"	

	72. "taho siirtää sitten" 73. "soveltamisneuvottelut"	107. "kehittää sitä sopimusta"
--	--	--------------------------------

Taso 2: Kuvauskategoriat (Merkitysten vertailu)

<u>Aktiivista osapuolten välistä työskentelyä</u> VUOROVAIKUTUSTA 1. "toimiva vuorovaikutus" 2. "puhtaasti vuorovaikutusta kahen instanssin välillä" 3. "eri asioihin liittyvää vuorovaikutusta" 4. "vuoropuhelua" 5. "vapaaseen vuorovaikutukseen" 6. "normaalina kanssakäymisenä" 7. "normaalin kanssakäymisen niinku vaihtoehdot" TAPAAMISIA 8. "säännöllisiä tapaamisia" 9. "tapaamiset" 10. "säännönmukaisia tapaamisia" 11. "kahdenkeskeiset neuvottelut" 12. "kahdenvälisestä, työryhmät ei oo välttämättä niin hyvii" TYÖRYHMIÄ 13. "yhteisellä työryhmällä" 14. "Erilaisilla ryhmätöillä, yhdessä tekemällä" 15. "laitetaan työryhmään" 16. "kun seurantaryhmä perustettiin" 17. "työryhmiä" 18. "seurantaryhmä" 19. "sopimustoiminnan seurantaryhmä" 20. "sopimustoiminnan seurantaryhmä" 21. "sopimustoiminnan seurantaryhmä" 22. "sopimustoiminnan seurantaryhmässä" 23. "seurantaryhmä" 24. "muut neuvottelut" 25. "sopimustoiminnan seuranta- ja kehittämistyöryhmä" 26. "palkkalautakunta" 27. "valmistelutyöryhmänä" 28. "Meillä on riittävästi" 29. "Mä en tarttis yhtään enempää elementtejä tähän"	Jatkuva yhteidenpitoa 1. "ihan ympäri vuoden jo nähä ne yhteiset asiat" 2. "ympäri vuoden olevaa" 3. "ongelmat nostetaan pöydälle heti" 4. "heti ottaa asia esille" 5. "varsinaisten ves-neuvottelujen välisinä aikoinakin" 6. "ihan tuota kuukausittain, viikottain, miten on tarve" 7. "sopimuskausien välilläkin" 8. "se ei lakkaa siihen sopimuksen tekoon" 9. "pidetään yllä neuvottelukontaktia" 10. "aktiivista neuvottelutoimintaa" 11. "Ei voi olla niin, että neuvotellaan vain, kun VM antaa luvan" 12. "asioita lyödä lukkoon myös sopimuskauden aikana" 13. "pakko neuvotella koko ajan" 14. "kykyä tehdä ratkaisuja" 15. "ei ole siis sitä, että käytäis jatkuvia virkaehtosopimusneuvotteluja"	<u>Valmistelua, kehittämistä ja seurantaa</u> VALMISTELU 1. "asioiden valmistelua" 2. "Sopimustoimintaan liittyvien asioiden kehittämiseen" 3. "niitten nostaminen esille" 4. "valmistelua pieniä palasia, paketteja, sinne sopimusneuvottelukierrokselle" 5. "saadaan niinku valmisteltuna se varsinainen virkaehtosopimusneuvottelu" 6. "tavoitteiden asetteluun" 7. "keskusteltu etukäteen" 8. "esityksiä asioiden jatkokehittämistä" 9. "eväitä sinne neuvottelupöytään" 10. "voidaan kartoittaa" 11. "välttämään se tilanne" 12. "valmiiksi neuvoteltu johonkin asemaan" 13. "tuottaa valmista materiaalia päätöksentekoa varten" KEHITTÄMINEN 14. "käsikirjan kehittämistyötä" 15. "kehittämisenä ja tulkintojen niinku selvittämisenä" 16. "ratkaistaan joitakin ongelmia" 17. "kehittämistarpeita ja yhdessä etsiä kehittämiskohteita" 18. "pitäis tulevaisuudessa kehittää" 19. "kehittää sitä sopimusta" 20. "saadaan asioita alta pois" 21. "ratkotaan niitä" 22. "ratkaisemaan sellaisia kokonaisuuksia kerralla"	<u>Rakentavasti yhteisiin tavoitteisiin</u> 1. "esille nostamista asioista" 2. "toisen osapuolen tarpeiden huomioimista" 3. "asioiden hyvää perustelua" (TK) 4. "me pystytään asioista keskustelemaan" 5. "siitä niinku ihan oikeasti neuvoteltas" 6. "sitä vuorovaikutusta tekemään" 7. "hiomaan niinku yhteen" 8. "käydän niinku analysoimaan" 9. "rakentavaa" 10. "aloitteellista" 11. "lailliset perusteet (ilman rajoitteita)" 12. "lainsäädäntö tai pykälä tai määräys ei luo sitä jatkuvan neuvottelun periaatetta" 13. "ratkaisu on ihan itsestään selvästi yhteinen" 14. "yhteinen näkemys asiasta"
--	---	---	--

30. "neuvotella" 31. "strategiatyöprosessi"		23. "järjestelmää kehittämään" 24. "mistä tahansa asiasta" 25. "yhteisymmärrystä" 26. "vaihtasivat mielipiteitä, käsityksiä" 27. "sitoumuksetta" 28. "saavuttaa niinku yhteisymmärrys" SEURANTA 29. "sopimuksen niinku soveltamisena" 30. "sopimuksen tulkintaan" 31. "soveltamismääräysten anto" 32. "soveltamisneuvottelut" 33. "ajatuksia siirtää" 34. "epävirallista vuoronvaihtoa ja sananvaihtoa" 35. "ottamaan esille käytännön kysymyksiä"	
--	--	---	--

Taso 3: Kuvauskategoria (Abstrakti kuvaus)

Rajavartiolaitoksen neuvotteluosapuolet käsittävät jatkuvan neuvottelun periaatteen aktiiviseksi ja monipuoliseksi vuorovaikutussuhteeksi. Jatkuvan neuvottelun periaate toteutuu varsinaisten virkaehtosopimusneuvotteluiden ulkopuolella. Periaatteen tavoitteena on valmistautua virkaehtosopimusneuvotteluihin, kehittää palvelussuhteen ehtoja sekä seurata ja soveltaa voimassa olevia virkaehtosopimuksia. Periaatteen toteuttamiseksi käytössä ovat kaikki vuorovaikutuskeinot tilanteen edellyttämällä tavalla. Osa neuvotteluosapuolista käsittää jatkuvan neuvottelun periaatteen mahdollisuudeksi tehdä sopimustasoisia ratkaisuja sopimuskauden aikana, jota voidaan pitää merkittävimpänä poikkeavana käsityksenä.